

Stadtrat Stadt Bern / Sonderkommission NSB22

Entschlackung der Gemeindeordnung (GO) bezüglich Kommissionswesen

Überlegungen zu einer Neuregelung der Aufsichtskommission und der vorberatenden
Kommissionen des Stadtrats in der Gemeindeordnung der Stadt Bern

Bern, 30. März 2020

Ueli Friederich

Hinweis:

Das vorliegende Papier enthält teilweise einigermaßen ausführliche Darlegungen.
Eilige Leserinnen und Leser finden am Ende einzelner Abschnitte, wie hier grafisch
hervorgehoben, eine Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse.

Inhalt

1	Ausgangslage, Auftrag und Inhalt dieses Papiers	2
1.1	Ausgangslage	2
1.2	Auftrag	2
1.3	Zu diesem Papier	3
2	Rechtliche Ausgangslage: Vorgaben des übergeordneten Rechts zur Regelung der stadträtlichen Kommissionen	3
2.1	Anwendbares Recht	3
2.2	Kantonales Gemeinderecht	5
2.2.1	Allgemeines	5
2.2.2	Besondere Bestimmungen über die Kommissionen	5
2.2.3	Vorschriften über den Inhalt des Organisationsreglements	7
2.3	Grundsatz der Gesetzmässigkeit (Legalitätsprinzip)	8
2.3.1	Inhalt und Ausprägungen	8
2.3.2	Bedeutung für kommunale Kommissionen	10
2.3.3	Kommunale Erlasse als formell-gesetzliche Grundlage?	11
2.4	Ergebnis	11
3	Bemerkungen zur geltenden Regelung	13
3.1	Übersicht	13
3.2	Hinweise zur Entstehungsgeschichte	14
3.2.1	Allgemeines	14
3.2.2	Totalrevision der Gemeindeordnung von 1999	14
3.2.3	Spätere Teilrevisionen	15
3.2.4	Erlass des GRSR	16
3.3	Würdigung	16
3.3.1	Systematik	16
3.3.2	Kohärenz und Redaktion	17
3.3.3	Vergleich der Regelungen in der GO und im GRSR	19
3.3.4	Fazit	20
3.4	Exkurs: Regelung der Kommissionen in Grunderlassen anderer Gemeinwesen	21
3.4.1	Vorbemerkung	21
3.4.2	Städte Biel und Thun und Gemeinde Köniz	21
3.4.3	Burgergemeinde Bern	22
3.4.4	Kanton Bern und Bund	22
3.4.5	Fazit	23
3.5	Zusammenfassung	24
4	Überlegungen zu einer Neuregelung	24
4.1	Allgemeines	24
4.2	Gesichtspunkte zur Beurteilung der adäquaten Normstufe	25
4.2.1	Gewaltenteilung	25
4.2.2	(Politische) Legitimation	26
4.2.3	Flexibilität und «Lesefreundlichkeit» der Regelung	27
4.3	Fazit	28
5	Vorschlag für eine Neuregelung	29
5.1	Allgemeines	29
5.2	Möglicher neuer Normtext	30
5.3	Varianten	32
5.4	Alternative: Beschränkung auf das Minimum	33

1 Ausgangslage, Auftrag und Inhalt dieses Papiers

1.1 Ausgangslage

- 1 Die Gemeindeordnung der Stadt Bern vom 3. Dezember 1998 (GO)¹ regelt im 5. Kapitel über den Stadtrat im 6. Abschnitt (Art. 71-80) die vorberatenden Kommissionen des Stadtrats. Die verhältnismässig ausführliche Regelung wird teilweise im Geschäftsreglement des Stadtrats von Bern vom 12. März 2009 (GRSR)² wiederholt und durch weitere Bestimmungen ergänzt.
- 2 Die Verankerung der Kommissionen in der GO hat zur Folge, dass auch geringfügige Änderungen betreffend die Kommissionen (Bestand der ständigen Kommissionen, Anzahl Mitglieder, Zuständigkeiten etc.) eine Volksabstimmung erfordern. Dementsprechend mussten sich die Stimmberechtigten am 9. Februar 2003 im Zusammenhang mit der Einführung der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung nach dem Mobell «Neue Stadtverwaltung Bern» (NSB), am 17. Mai 2009 im Zusammenhang mit der Änderung des Aufgabenbereichs der damaligen Budget- und Aufsichtskommission und der Schaffung der Finanzdelegation und am 23. September 2013 im Zusammenhang mit der Umwandlung der zunächst provisorisch eingesetzten Agglomerationskommission in eine ständige Kommission bereits wiederholt mit Anpassungen der Bestimmungen über die stadträtlichen Kommissionen befassen.

1.2 Auftrag

- 3 Vor diesem Hintergrund hat die am 17. Oktober 2019 eingesetzte Sonderkommission NSB22 (SoKo NSB22) beschlossen, unter anderem das Teilprojekt «Prüfung Entschlackung Gemeindeordnung (GO) im Bereich Kommissionswesen» in Angriff zu nehmen. Die Kommission wünscht einen schriftlichen Bericht zu diesem Thema. Der Bericht soll gemäss dem Pflichtenheft zu einen entsprechenden Auftrag vom 19. Dezember 2019³

«darlegen, inwiefern die GO der Stadt Bern bezüglich Kommissionswesen entschlackt werden kann, ohne dass übergeordnetes Recht verletzt wird. Wie sich der Stadtrat bezüglich Kommissionen organisiert, ist Sache des Stadtrats und soll soweit möglich, abschliessend im GRSR geregelt werden, damit aus Gründen der Stufengerechtigkeit und Effizienz nicht jede Reorganisation diesbezüglich dem Volk vorgelegt werden muss.»

- 4 Der Bericht soll gemäss diesem Pflichtenheft den folgenden Inhalt aufweisen:
 - Kurze Würdigung der heutigen Gesetzestexte in GO und GRSR zum Kommissionswesen in Bezug auf Doppelspurigkeit, Kohärenz und allfällige Gründe dafür.
 - Auflistung der Bestimmungen in der GO, welche unter Berücksichtigung des übergeordneten Rechts im Bereich Kommissionswesen aus rechtlicher Sicht nicht nötig sind und abschliessend im Geschäftsreglement aufgeführt werden könnten.

1 SSSB 101.1.

2 SSSB 151.21.

3 Pflichtenheft schriftlicher Bericht zur Entschlackung der Gemeindeordnung (GO) bezüglich Kommissionswesen – Freihändiges Verfahren – vom 19. Dezember 2019.

- Vorschlag einer entschlackten GO im Bereich Kommissionswesen mit artikelweiser Begründung. Diese setzt sich aus GO-Artikeln zusammen, welche gemäss Empfehlung beibehalten werden sollten, sowie aus revidierten Artikeln, welche «kommissionsneutral» formuliert werden, damit diese in der GO unabhängig von zukünftigen Reorganisationen des Stadtrats ihre Gültigkeit behalten.

5 Der kommentierte Vorschlag einer entschlackten GO soll in Form einer Synopse präsentiert werden.

1.3 Zu diesem Papier

6 Für die erwartete kurze Würdigung der bestehenden Normtexte in der GO und im GRSS ist sinnvollerweise vorweg zu klären, ob rechtlichen Vorgaben zur Normstufe der Regelungen, d.h. zur Frage bestehen, in welchem Erlass die Kommissionen zu regeln sind. Im Folgenden wird deshalb zunächst geprüft, ob das übergeordnete Recht eine Regelung der Kommissionen oder von einzelnen Aspekten des Kommissionswesens in der GO selbst vorschreibt oder ob und in welchem Umfang gegebenenfalls die einzelnen Bestimmungen dem GRSS überlassen werden können (nachfolgende Ziffer 2).

7 Im Anschluss an diese rechtliche Auslegeordnung wird die geltende Regelung im Sinn einer Grobbeurteilung kurz gewürdigt, insbesondere unter den Gesichtswinkeln der Kohärenz und von Doppelspurigkeiten (nachfolgende Ziffer 3). Die Würdigung beschränkt sich auf die Zweckmässigkeit der Systematik und der Regelungen aus rechtlicher Sicht. Die inhaltliche, politische Beurteilung der geltenden Bestimmungen ist Sache der zuständigen Stellen der Stadt Bern und nicht Gegenstand dieses Papiers.

8 Mit Blick auf den erwarteten Vorschlag für eine Anpassung der GO folgen einige allgemeine Überlegungen zu einer Neuregelung (nachfolgende Ziffer 4). Gestützt auf diese Überlegungen werden schliesslich ein konkreter schlankerer Normtext und eine deutlich knappere Variante dazu zur Diskussion gestellt (Ziffer 5). Die einzelnen Bestimmungen der vorgeschlagenen Normtexte werden in der diesem Papier beiliegenden Synopsis kommentiert.

9 Das vorliegende Papier basiert auf einer ersten Fassung vom 16. März 2020. Es ist im Zusammenhang mit dem zur Diskussion gestellten Entwurf eines knappen Normtextes (hinten Ziffer 5.4) noch leicht ergänzt worden.

2 Rechtliche Ausgangslage: Vorgaben des übergeordneten Rechts zur Regelung der städtischen Kommissionen

2.1 Anwendbares Recht

10 Mit Blick auf Vorgaben des übergeordneten Rechts stellt sich vorweg die Frage, wo solche Vorgaben zu suchen sind, namentlich, ob dazu das Bundesrecht oder das kantonale Recht zu konsultieren ist.

- 11 Für die Abgrenzung der Zuständigkeiten von Bund und Kantonen gilt die Grundregel in Art. 3 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV):⁴ Die Kantone sind «souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist», und «üben alle Rechte aus, die nicht dem Bund übertragen sind».
- 12 Das Bundesrecht und namentlich die BV erwähnen die Gemeinden bei verschiedenen Gelegenheiten, beispielsweise im «Gemeinde- und Städteartikel» (Art. 50 BV) und in weiteren Bestimmungen der BV⁵ sowie in verschiedenen Bundesgesetzen, etwa in den Bereichen der Raumplanung,⁶ des Militärs⁷ und des Bevölkerungs- und Zivilschutzes.⁸ Die Gemeinden werden somit durch das Bundesrecht «als quasi selbstverständlich vorausgesetzt».⁹ Aus dieser bundesrechtlichen «Kenntnisnahme» darf indes auf eine Zuständigkeit des Bundes zur **Regelung** der Gemeinden geschlossen werden.¹⁰ Nach der bundesstaatlichen Kompetenzordnung gemäss Art. 3 BV) und seit 2008 auch nach ausdrücklicher Vorschrift in Art. 47 Abs. 2 BV geniessen die Kantone Organisationsautonomie. Die Kantone bestimmen damit auch, ob und in welcher Weise sie ihr Gebiet in Gemeinden aufteilen, wie sie die Gemeinden organisieren und welche Aufgaben sie den Gemeinden zuweisen wollen.¹¹ Die Gemeinden sind als «Schöpfungen des kantonalen Staatsrechts»¹² **Institutionen (nur) des kantonalen Rechts**.¹³ Bestimmungen über die Gemeinden und namentlich über deren Organisation sind dementsprechend in erster Linie im kantonalen Recht zu suchen.
- 13 Dies bedeutet allerdings nicht, dass das Bundesrecht für die Regelung der kommunalen Kommissionen schlichtweg unbeachtlich wäre. Die politischen Gemeinden bilden die unterste Ebene «im dreistufigen Staatsaufbau Bund – Kanton – Gemeinden»¹⁴ und sind in diesem Sinn durchaus als staatliche Gemeinwesen zu qualifizieren,¹⁵ die wie der Bund und der Kanton an die Grundrechte (Art. 35 Abs. 2 BV) und an **allgemeine verfassungsrechtliche Grundsätze** wie das Rechtsgleichheitsgebot (Art. 8 BV), das

4 SR 101.

5 Vgl. namentlich Art. 37 BV (Bürgerrecht der Gemeinde und politische Rechte in Bürgergemeinden und Korporationen), Art. 39 BV (politische Rechte in kommunalen Angelegenheiten), Art. 128 f. und 134 BV (Gemeindesteuern) sowie Art. 189 BV (Streitigkeiten wegen Verletzung der Gemeindeautonomie).

6 Art. 1 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG; SR): häuslicherische Nutzung des Bodens.

7 Art. 131 ff. des Bundesgesetzes vom 3. Februar 1995 über die Armee und die Militärverwaltung (Militärgesetz, MG; SR 510.10): Unterkunft, Lokale und Anschlagstellen, Schiessanlagen.

8 Art. 46 Abs. 3 des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 2002 über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz (Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetz, BZG; SR 520.1): öffentliche Schutzräume.

9 ULRICH ZIMMERLI, Gemeinden, in: Walter Kälin/Urs Bolz (Hrsg.), Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, Bern/Stuttgart/Wien 1995S. 195 ff., 196.

10 UELI FRIEDERICH, Gemeinderecht, in: Markus Müller/Reto Feller (Hrsg.), Bernisches Verwaltungsrecht, 2. Auflage, Bern 2013, S. 149 ff. N 12.

11 Urteil des Bundesgerichts vom 5. November 1997, wiedergegeben in ZBI 1998, S. 421 E. 4.

12 PIERRE TSCHANNEN, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 4. Auflage, Bern 2016, § 17 N. 3; ebenso GIOVANNI BIAGGINI, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Auflage, Zürich 2017, Vorbemerkungen zu Art. 50 BV N 2.

13 Statt vieler neustens RETO CRAMERI, Gemeinden im Kanton Graubünden – Aufgaben und Autonomie, Zürich / St. Gallen 2019, S. 29 f.

14 HANSJÖRG SEILER, Gemeinden im Schweizerischen Staatsrecht, in: Daniel Thürer/François Aubert/Jörg Paul Müller (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, S. 491 ff., 492.

15 FRIEDERICH, Gemeinderecht, N 42.

Willkürverbot (Art. 9 BV) und den Grundsatz der Verhältnismässigkeit (Art. 5 Abs. 2 BV) gebunden sind. Zu diesen Grundsätzen gehört im Besonderen auch **der Grundsatz der Gesetzmässigkeit oder das Legalitätsprinzip** nach Art. 5 Abs. 1 BV: «Grundlage und Schranke staatlichen Handelns ist das Recht». Das Bundesgericht hat namentlich aus diesem Grundsatz konkrete Vorgaben für die Regelung kommunaler Kommissionen im Kanton Bern abgeleitet. Dementsprechend wird zu prüfen sein, was dem Legalitätsprinzip für die hier interessierende Frage entnommen werden kann und muss.

2.2 Kantonales Gemeinderecht

2.2.1 Allgemeines

- ¹⁴ Das kantonale Recht regelt die Gemeinden in erster Linie im Gemeindegesetz vom 16. März 1998 (GG),¹⁶ das als eigentlicher «gemeinderechtlicher Grunderlass» bezeichnet werden kann.¹⁷ Das GG regelt die Gemeindeorganisation und damit auch kommunalen Kommissionen nicht in allen Einzelheiten. Es beschränkt sich auf die **«Grundzüge der Organisation»** und auf das, was zur Gewährleistung minimaler demokratischer Rechte und rechtsstaatlich einwandfreier Abläufe sowie zur Wahrung des Legalitätsprinzips unabdingbar erscheint.¹⁸ Zu den einzelnen Organen und namentlich zu Kommissionen enthält das GG verhältnismässig wenig Vorgaben. Die Gemeinden geniessen im Rahmen dieser Vorgaben Organisationshoheit (Art. 9 GG). Die verfassungsrechtlich gewährleistete Gemeindeautonomie ist vor allem auch **«Organisationsautonomie»**. Die Gemeinden legen gestützt auf diese Autonomie nicht nur fest, für welche Aufgaben sie überhaupt Kommissionen einsetzen wollen, sondern bestimmen auch die Grösse und die Ausgestaltung sowie die Befugnisse der eingesetzten Kommissionen grundsätzlich selbst.¹⁹
- ¹⁵ Mit Blick auf die eingangs gestellten Fragen und Vorgaben zur Regelung der Kommissionen interessieren einerseits die besonderen, spezifischen Vorschriften des GG über die Kommissionen und andererseits Vorgaben zum notwendigen Inhalt des kommunalen Organisationsreglements, im vorliegenden Fall der Gemeindeordnung der Stadt Bern.

2.2.2 Besondere Bestimmungen über die Kommissionen

- ¹⁶ Das Gemeindegesetz regelt die kommunalen Kommissionen in den Art. 28-30. Zu den ständigen Kommissionen bestimmt Art. 28 GG das Folgende:

Art. 28 Ständige Kommissionen

¹ Die Gemeinden bestimmen in einem Erlass die Aufgaben, Zuständigkeiten und die Organisation der ständigen Kommissionen, soweit nicht übergeordnete Vorschriften bestehen.

² Der Erlass legt die Mitgliederzahl oder bei Kommissionen mit variabler Besetzung den Rahmen der Mitgliederzahl fest.

¹⁶ BSG 170.11.

¹⁷ FRIEDERICH, Gemeinderecht, N. 15.

¹⁸ STEFAN MÜLLER. Kommentar zum Gemeindegesetz des Kantons Bern, Bern 1999, Art. 9 N 5.

¹⁹ FRIEDERICH, Gemeinderecht, N. 81.

17 Ständige Kommissionen bedürfen nach dieser Regelung einer Grundlage in einem kommunalen Erlass, d.h. in einem Reglement oder einer Verordnung (Art. 50 Abs. 2 und 3 GG). Zur erforderlichen Normstufe des Erlasses äussert sich das Gemeindegesetz nicht; es enthält im Gegensatz zu andern Bereichen²⁰ insbesondere keine Vorschrift zur Frage, ob bestimmte Kommissionen in einem Reglement zu regeln sind.

18 Art. 29 GG regelt die nichtständigen, früher üblicherweise als Spezialkommissionen bezeichneten Kommissionen wie folgt:

Art. 29 Nichtständige Kommissionen

¹ Die Stimmberechtigten, das Gemeindeparlament oder der Gemeinderat können zur Behandlung einzelner in ihre Zuständigkeit fallender Geschäfte nichtständige Kommissionen einsetzen, soweit nicht übergeordnete Vorschriften bestehen.

² Der Einsetzungsbeschluss bestimmt Aufgaben, Zuständigkeit, Organisation und Zusammensetzung der nichtständigen Kommissionen.

19 Nichtständige Kommissionen werden nach dieser Regelung nicht durch einen Erlass (Reglement oder Verordnung) sondern durch einen so genannten einfachen Beschluss («Einsetzungsbeschluss») eingesetzt. Sie bedürfen somit grundsätzlich keiner besonderen gesetzlichen Grundlage im kommunalen Recht (was aber eine Regelung im gemeindeeigenen Recht nicht ausschliesst).

20 Art. 30 GG regelt schliesslich die Delegation von Entscheidbefugnissen von Kommissionen. Die Bestimmung weist den folgenden Wortlaut auf:

Art. 30 Delegation von Entscheidbefugnissen

Das Organisationsreglement bestimmt die Voraussetzungen, unter denen die Gemeinde einzelnen Mitgliedern oder Ausschüssen von Kommissionen für bestimmte Geschäfte oder Geschäftsbereiche selbständige Entscheidbefugnisse verleihen kann.

21 Art. 30 GG enthält, anders als Art. 28 und 29, eine ausdrückliche Vorschrift über den Inhalt des Organisationsreglements im Zusammenhang mit Kommissionen. Der Bestimmung ist überdies zu entnehmen, dass Kommissionen über Entscheidbefugnisse verfügen können. Solche Befugnisse sind allerdings kein unabdingbares Merkmal von Kommissionen. Das GG unterscheidet zwischen Kommissionen mit und Kommissionen ohne Entscheidbefugnis. Nur entscheidbefugte Kommissionen sind Gemeindeorgane im gemeinderechtlichen Sinn (Art. 10 Abs. 2 Bst. e GG). Ein Unterschied besteht auch in Bezug auf die Wählbarkeit von Personen in eine Kommission (Art. 35 Abs. 1 Bst. b und c GG). Bemerkenswerterweise nimmt aber der Abschnitt über die Kommissionen (Art. 28-30 GG) auf diese Unterscheidung keinen Bezug.

22 Unter welchen Voraussetzungen genau anzunehmen ist, dass eine Kommission über Entscheidbefugnisse verfügt, ist nicht restlos klar. Weder das GG noch der Kommentar zum Gemeindegesetz äussert sich zu dieser Frage ausdrücklich.²¹ Nach der Praxis des kantonalen Amtes für Gemeinden und Raumordnung (AGR) ist der Begriff «Entscheidbefugnis» aber grundsätzlich weit zu verstehen. Eine solche

²⁰ Vgl. etwa Art. 68 Abs. 2 GG zur Übertragung von Aufgaben an Dritte. Diese Bestimmung stellt eine lex specialis zur allgemeinen Regelung in Art. 64 Abs. 2 GG dar, wonach die Aufgaben durch (beliebigen) Erlass, Verfügung oder Vertrag zugewiesen oder übertragen werden können.

²¹ Vgl. STEFAN MÜLLER, Kommentar zum Gemeindegesetz des Kantons Bern, Bern 1999, Art. 10 N 6, Vorbemerkungen zu Art. 28-30 N 4 und Art. 35 N 1 ff. und 7 ff.

Befugnis wird bereits dann angenommen, wenn eine Kommission (in substantiellem Umfang) über bewilligte finanzielle Mittel verfügen kann.

2.2.3 Vorschriften über den Inhalt des Organisationsreglements

- 23 Die GO ist das Organisationsreglement der Stadt Bern im gemeinderechtlichen Sinn und damit gewissermassen die kommunale «Verfassung» der Stadt Bern.²² Im Organisationsreglement sind nach den gemeinderechtlichen Vorgaben mindestens «die Grundzüge der Zuständigkeiten der Stimmberechtigten, des Parlamentes und des Gemeinderates» (Art. 11 GG) bzw. «**die Grundsätze der Organisation, der Zuständigkeiten und der Mitwirkung der Stimmberechtigten**» (Art. 51 GG) zu regeln. Das Gemeindegesetz und das Gesetz vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG)²³ schreiben überdies für bestimmte, hier aber grösstenteils nicht interessierende konkrete Punkte eine Regelung im Organisationsreglement vor.²⁴
- 24 Für die Kommissionen gilt namentlich die Vorgabe, dass Abweichungen von der in Art. 35 Abs. 1 Bst. b und c GG geregelten **Wählbarkeit in eine Kommission** im Organisationsreglement selbst geregelt werden müssen (Art. 35 Abs. 2 GG). Für vorberatende parlamentarische Kommissionen, die ausschliesslich aus Mitgliedern des Parlaments bestehen, hat diese Vorgabe allerdings keine praktische Bedeutung, weil die Wählbarkeit in das Gemeindeparlament im Gesetz abschliessend geregelt ist (Art. 35 Abs. 1 Bst. a GG).
- 25 Im Weiteren muss das Organisationsreglement nach dem erwähnten Art. 30 GG die Voraussetzungen bestimmen, unter denen die Gemeinde einzelnen Mitgliedern oder Ausschüssen von Kommissionen für bestimmte Geschäfte oder Geschäftsbereiche **selbständige Entscheidungsbefugnisse verleihen** kann. Zwingend im Organisationsreglement zu regeln sind nach dieser Bestimmung aber nur die **allgemeinen Voraussetzungen** für eine Delegation, nicht die Delegation im konkreten Fall.

22 ZIMMERLI, Gemeinden, S. 206. Verschiedene Gemeinden bezeichnen ihr Organisationsreglement denn auch ausdrücklich als «Gemeindeverfassung» (Wohlen, Worb) oder «Stadtverfassung» (Thun, Langenthal); das Bundesgericht hat den Begriff «Verfassung» selbst für das Organisationsreglement bzw. die Statuten eines Gemeindeverbands verwendet (BGE 113 Ia 200 E. 1c S. 204).

23 BSG 155.21.

24 Zwingend im Organisationsreglement zu regeln sind die Voraussetzungen für das Tätigwerden Dritter als Gemeindeorgane (Art. 10 Abs. 3 GG), Urnenabstimmungen oder -wahlen (Art. 12 Abs. 2 GG), referendumsfähige Beschlüsse von Gemeindeorganen (Art. 14 Abs. 1 GG), Abweichungen von den gesetzlichen Bestimmungen über das Referendum und die Initiative (Art. 14 Abs. 2 und 3, Art. 15 Abs. 1 und 2 GG), Verfahren und Fristen für Initiativen (Art. 19 Abs. 1 und 2 GG), die Grundzüge des Abstimmungs- und Wahlverfahrens (Art. 20 Abs. 1 und Art. 33 GG), Konsultativabstimmungen (Art. 21 Abs. 1 GG), abweichende Zuständigkeiten für die Wahl des Rechnungsprüfungsorgans und die Unterstellung bestimmter Zuständigkeiten der Stimmberechtigten nur unter das fakultative Referendum (Art. 23 Abs. 2 und 3 GG), die Einsetzung eines Parlaments sowie dessen Zuständigkeit, Mitgliederzahl und Amtsdauer (Art. 24 Abs. 1 und 2 GG), die Mitgliederzahl des Gemeinderats (Art. 26 Abs. 1 GG), die Voraussetzungen für die Delegation von Entscheidungsbefugnissen an einzelne Mitglieder oder Ausschüsse des Gemeinderats oder von Kommissionen (Art. 27 und 30 GG), Einschränkungen der Wählbarkeit und Wiederwählbarkeit sowie Höchst- und Mindestaltersgrenzen für Jugendparlamente (Art. 35 Abs. 2, 3 und 5 GG), über das kantonale Recht hinausgehende Unvereinbarkeitsvorschriften (Art. 36 Abs. 4 GG) oder Minderheitsansprüche (Art. 45 GG), besondere Rechtsetzungszuständigkeiten (Art. 52 Abs. 2 GG), das Stimmrecht auswärtiger Bürgerinnen und Bürger (Art. 113 Abs. 2 GG), Unterabteilungen (Art. 123 Abs. 2 und 3 GG) und gemeindeinterne Rechtsmittelzüge (Art. 3 Abs. 3 VRPG).

26 Das Gemeindegesetz enthält keine ausdrückliche Bestimmung zur Frage, auf welcher Stufe die **Amts-**
dauer der Kommissionsmitglieder zu regeln ist. Art. 34 Abs. 1 GG sieht in allgemeiner Weise vor, dass die
Gemeinden die Amtsdauer ihrer Organe – und wohl auch von Kommissionen ohne Entscheidungsbefugnis, die
nicht Organ im gemeinderechtlichen Sinn sind (Art. 10 Abs. 2 Bst. e GG) – festlegen. Die Amtsdauer der
Mitglieder von politischen Organen als solchen, namentlich von Mitgliedern des kommunalen Parlaments
und des Gemeinderats, wird den Grundsätzen der Organisation im Sinn von Art. 51 GG zuzurechnen sein
und ist damit im Organisationsreglement zu regeln. Demgegenüber erscheint es zulässig, die Amtsdauer
von Kommissionsmitgliedern auf untergeordneter Stufe, beispielsweise in einem Kommissionsreglement,
zu regeln.²⁵

2.3 Grundsatz der Gesetzmässigkeit (Legalitätsprinzip)

2.3.1 Inhalt und Ausprägungen

27 Der Grundsatz der Gesetzmässigkeit oder das Legalitätsprinzip gilt als rechtsstaatliches «Fundamental-
prinzip» und erfüllt demokratische und rechtsstaatliche Funktionen:²⁶ Er verpflichtet sämtliche Behörden,
das Recht zu respektieren, schafft Rechtssicherheit (Berechenbarkeit und Voraussehbarkeit staatlichen
Handelns), dient der Rechtsklarheit, hilft willkürliche Entscheide zu vermeiden und steht nicht zuletzt im
Dienst der Rechtsgleichheit.²⁷

28 Das Legalitätsprinzip gilt herkömmlicherweise in erster Linie für die so genannte Eingriffsverwaltung (z.B.
Eingriffe in Grundrechte, Strafrecht), aber auch für die so genannte Leistungsverwaltung²⁸ und ebenso für
die **staatliche Organisation**.²⁹ Trotz dieser umfassenden Geltung betont das Bundesgericht in ständiger
Rechtsprechung, dass der Gesetzmässigkeitsgrundsatz nicht «in einer Weise überspannt werden» darf,
«dass es mit der Rechtswirklichkeit und dem Erfordernis der Praktikabilität in einen unlösbaren Wider-
spruch gerät».³⁰

29 Das Legalitätsprinzip weist vor allem zwei Teilgehalte auf, die als «Vorbehalt des Gesetzes» und als «Vor-
rang des Gesetzes» (*suprématie de la loi*) bezeichnet werden können:³¹

25 Im Kommentar zum Gemeindegesetz wird dazu ausgeführt, zumindest die Amtsdauer des Gemeindeparlaments und
des Gemeinderats müssten im Organisationsreglement oder in einem «materiell gleichgeordneten Reglement der
Stimmberechtigten» geregelt werden. Demgegenüber sei es für ständige Kommissionen, die durch eine Verordnung
des Gemeinderats eingesetzt werden, dem Gemeinderat die Befugnis zur Festsetzung der Amtsdauer einzuräumen
(MÜLLER, Kommentar GG, Art. 34 N 5). Zu parlamentarischen Kommissionen in einer Parlamentsgemeinde äussert
sich der Kommentar nicht explizit. Was für die Regelung von Kommissionen auf Verordnungsstufe gilt, muss aber
sinngemäss auch für Kommissionen gelten, die in einem Reglement des Parlaments geregelt werden.

26 PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI/MARKUS MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Auflage, Bern 2014, § 19 N
12 f.

27 THOMAS GÄCHTER, in: Giovanni Biaggini/Thomas Gächter/Regina Kiener (Hrsg.), Staatsrecht, 2. Auflage, Zürich/St.
Gallen 2015, § 30 N 101.

28 Grundlegend BGE 103 Ia 369.

29 FRITZ GYGI, Verwaltungsrecht, Bern 1986, S. 78 f.; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Verwaltungsrecht, § 19 N 23.

30 Statt vieler BGE 143 II 283 E. 3.5 S. 292, mit zahlreichen Hinweisen.

31 Statt vieler Lukas WIDMER, Das Legalitätsprinzip im Abgaberecht, Zürich 1988, S. 10 f. Teilweise kritisch zur Termi-
nologie TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Verwaltungsrecht, § 19 N 1 ff.

- «Vorbehalt des Gesetzes» («Grundlage staatlichen Handelns») besagt, dass grundsätzlich alles öffentliche, staatliche Handeln einer gesetzlichen Grundlage bedarf³² (Erfordernis der gesetzlichen Grundlage) und nur nach den Vorgaben hinreichend bestimmter generell-abstrakter Rechtsnormen ausgeübt werden darf.
- «Vorrang des Gesetzes» («Schranke staatliche Handelns») bedeutet, dass jedes staatliche Organ an bestehende Rechtsnormen gebunden ist, die Hierarchie über- und untergeordneter Normen zu beachten hat und gesetzliche Vorgaben weder umgehen noch unterlaufen oder aushöhlen darf.³³

30 Das im Vorbehalt des Gesetzes enthaltene Erfordernis der gesetzlichen Grundlage erscheint wiederum in zwei Ausprägungen, nämlich als Erfordernis des Rechtssatzes und als Erfordernis der Gesetzesform:

- Das **Erfordernis des Rechtssatzes** verlangt als Handlungsgrundlage für das Gemeinwesen eine generell-abstrakte Norm des öffentlichen Rechts,³⁴ d.h. ein so genanntes Gesetz im materiellen Sinn. Das Erfordernis betrifft die Normstruktur; auf die Normstufe kommt es nicht an.
- Das **Erfordernis der Gesetzesform** oder Erfordernis der genügenden Normstufe³⁵ verlangt in bestimmten Fällen ein formelles Gesetz im Sinn der Rechtsquellenlehre. Als solches wird in der Regel³⁶ ein Erlass der Legislative bezeichnet, der im verfassungsrechtlich vorgesehenen Rechtsetzungsverfahren entstanden ist.³⁷ Dieses Erfordernis betrifft somit das Verfahren, in dem ein Erlass zustande kommt.

31 Dem Erfordernis des Rechtssatzes genügt grundsätzlich jedes Gesetz im materiellen Sinn, d.h. jeder generell-abstrakte Rechtssatz (Erlass).³⁸ Unter diesem Gesichtspunkt können sowohl Verfassungen und Erlasse der Legislative als auch Verordnungen der Exekutive oder untergeordneter Instanzen dem Gesetzmässigkeitsgrundsatz genügen. Verlangt ist aber eine hinreichend bestimmte gesetzliche Norm (Bestimmtheitsgebot). Für bestimmte Eingriffe in Rechtspositionen, beispielsweise für die Erhebung öffentlicher Abgaben, gilt zusätzlich das Erfordernis der Gesetzesform, dem nur eine so genannte **formell-gesetzliche Grundlage** genügt.

³² THOMAS COTTIER, Die Verfassung und das Erfordernis der gesetzlichen Grundlage. Eine Untersuchung zum Legalitätsprinzip und schweizerischen Gesetzesverständnis aus individualrechtlicher Sicht, Diessenhofen 1983, S. 1.

³³ GIOVANNI BIAGGINI, Rechtsstaatliche Anforderungen an die Auslagerung und an den ausgelagerten Vollzug staatlicher Aufgaben sowie Rechtsschutz, in: René Schaffhauser/Tomas Poledna (Hrsg.), Auslagerung und Privatisierung von staatlichen und kommunalen Einheiten: Rechtsformen und ihre Folgen, St. Gallen 2002, S. 143 ff., 158.

³⁴ TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Verwaltungsrecht, § 19 N 15.

³⁵ TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Verwaltungsrecht, § 19 N 16 ff.

³⁶ Hinweise auf unterschiedliche Definitionen des formellen Gesetzes bei COTTIER, Verfassung, S. 11, Anm. 48.

³⁷ GYGI, Verwaltungsrecht, S. 89.

³⁸ Vgl. etwa die Definition in Art. 5 Abs. 2 des Geschäftsverkehrsgesetzes vom 23. März 1962 (SR 171.11): „Als rechtsetzend gelten alle generellen und abstrakten Normen, welche natürlichen oder juristischen Personen Pflichten auferlegen oder Rechte einräumen oder die Organisation, die Zuständigkeit oder die Aufgaben der Behörden oder das Verfahren regeln.“

2.3.2 Bedeutung für kommunale Kommissionen

32 Das Legalitätsprinzip gilt wie erwähnt unter anderem für die Organisation staatlicher Gemeinwesen, d.h. auch für die Gemeindeorganisation und damit grundsätzlich auch für kommunale Kommissionen. Das Bundesgericht hatte in einem Urteil vom 8. Juni 2001³⁹ zu beurteilen, ob der Gemeinderat Ostermundigen die Zuständigkeiten der Kommissionen generell durch Verordnung regeln darf. Das Gericht verneinte dies mit der Begründung, dass «jedenfalls die Einsetzung von Kommissionen mit eigenen Entscheidungsbefugnissen als wichtige und grundlegende organisatorische Entscheidung anzusehen» sei.⁴⁰ Es erwog dazu unter anderem:

«Als wichtig und damit erhöhter demokratischer Legitimation bedürftig werden allgemein etwa Bestimmungen bezeichnet, die zentrale Fragen der Machtverteilung in einem Gemeinwesen berühren [...] Der Regierungsrat weist [...] darauf hin, dass in Ostermundigen wie in zahlreichen andern grösseren Gemeinden die Kommissionen wichtige Gemeindeaufgaben übernehmen und deshalb die Ausgestaltung der Gemeindeorganisation wesentlich prägen. Er hält deshalb die Frage nach der Einsetzung von Kommissionen mit eigenen Entscheidungskompetenzen für 'wesentlich und wichtig' im Sinne der Delegationsgrundsätze. Weiter hält der Regierungsrat dafür, wer über die Einsetzung einer Kommission befunde, müsse auch die Aufgaben und Zuständigkeiten dieser Behörde in den Grundzügen festlegen.

Diese Ansicht überzeugt [...] Es erscheint richtig, jedenfalls die Einsetzung von Kommissionen mit eigenen Entscheidungsbefugnissen als wichtige und grundlegende organisatorische Entscheidung anzusehen. Unter dieser Prämisse ist es inkonsequent, den Grossen Gemeinderat in einem Reglement zwar die ständigen Kommissionen bezeichnen und ihre Wahl regeln, ihn indessen nicht auch die wesentlichen Aufgaben dieser Kommissionen umreissen und die Frage entscheiden zu lassen, ob ihnen selbständige Entscheidungskompetenzen zukommen oder nicht. Diese Fragen betreffen unmittelbar die Schaffung von Behörden samt den Grundzügen ihrer Organisation und Zuständigkeit und sind daher grundlegend und wichtig [...]».⁴¹

33 Nach dieser (strengen) Rechtsprechung gilt für **Kommissionen mit Entscheidungsbefugnis** das Legalitätsprinzip in seiner Ausprägung als Erfordernis der Gesetzesform, d.h. solche Kommissionen bedürfen einer **formell-gesetzlichen Grundlage**. Für rein beratende Kommissionen ohne Entscheidungsbefugnis ist demgegenüber davon auszugehen, dass ein Gesetz im materiellen Sinn, beispielsweise eine gemeinderätliche Verordnung ausreicht. Diese Rechtsprechung hat das Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR) veranlasst, im Muster-Reglement für Einwohnergemeinden zwischen Kommissionen mit und ohne Entscheidungsbefugnis zu unterscheiden. Davon ausgehend, dass eine kleinere Gemeinde ohne Parlament Kommissionen mit Entscheidungsbefugnis direkt im Organisationsreglement regelt, empfiehlt das Muster-Reglement für die ständigen Kommissionen folgende Regelung (Hervorhebung nur hier):

Art. 15 Ständige Kommissionen

¹ Aufgaben, Zuständigkeiten, Organisation und Mitgliederzahl werden im Anhang I zum Reglement bestimmt.

² Der Gemeinderat kann in seinem Zuständigkeitsbereich mittels Verordnung weitere ständige Kommissionen **ohne Entscheidungsbefugnis** einsetzen. Diese Verordnung bestimmt deren Aufgaben, Organisation und Mitgliederzahl.

³⁹ BGer 2P.96/2000 vom 8. Juni 2001, auch wiedergeben in ZBI 2001, S. 656 ff.

⁴⁰ BGer 1P.27/2002 vom 31.5.2002, ZBI 2002, S. 648 E. 6.2.

⁴¹ BGer 1P.27/2002, E. 6.2.

2.3.3 Kommunale Erlasse als formell-gesetzliche Grundlage?

34 Die Qualität des kommunalen Rechts ist im Verlauf der Zeit unterschiedlich beurteilt worden.⁴² Einzelne Autoren anerkannten schon vor einiger Zeit, dass kommunale Erlasse formelle Rechtssätze darstellen können.⁴³ Andere gestanden kommunalem Recht lediglich «mindere Qualität» zu und bezeichneten dieses als «Satzungsrecht» oder «autonome Satzungen».⁴⁴ Das Bundesgericht qualifizierte einen referendumpflichtigen Gemeindeerlass im Jahr 1971 als «formelles Gesetz, freilich niederer Stufe», ohne allerdings zu erläutern, was darunter zu verstehen wäre.⁴⁵ Im Jahr 1994 erwog es, ein kommunaler Erlass könne «einem eigentlichen formellen Gesetz gleichgestellt werden».⁴⁶ Heute gehen das Bundesgericht und die bernische Praxis davon aus, dass **Gemeindeerlasse durchaus «eigentliche» formelle Gesetze** im Sinn der Rechtsquellenlehre darstellen können.⁴⁷

35 Die Qualifikation als formelles Gesetz setzt nach der Formel des Bundesgerichts voraus, dass der kommunale Erlass «von der nach dem kantonalen Recht ermächtigten Gemeindelegislative (Gemeindeversammlung oder -parlament) beschlossen wurde **oder** aber dem (obligatorischen oder fakultativen) Referendum unterstand».⁴⁸ Das fakultative Referendum ist nach dieser Formel für einen Erlass der Versammlung oder des Parlaments keine unabdingbare Voraussetzung. Als formelles Gesetz im Sinn der Rechtsquellenlehre gelten somit **auch Reglemente des kommunalen Parlaments, die nicht dem fakultativen Referendum unterstehen**.⁴⁹ Tatsächlich sehen verschiedene Parlamentsgemeinden im Kanton Bern vor, dass gegen Reglemente des kommunalen Parlaments kein fakultatives Referendum zur Verfügung steht.⁵⁰ Soweit bekannt wäre nie in Frage gestellt worden, dass auch solche Reglemente eine taugliche formell-gesetzliche Grundlage z.B. für die Erhebung öffentlicher Abgaben darstellen.

2.4 Ergebnis

36 Ständige Kommissionen bedürfen nach kantonalem Gemeinderecht einer generell-abstrakten gesetzlichen Regelung in einem kommunalen Erlass, d.h. in einem Reglement der Stimmberechtigten oder des Parlaments oder in einer Verordnung des Gemeinderats oder einer untergeordneten Stelle. Verfügt die Kommission über Entscheidbefugnisse, ist nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung eine formell-gesetzliche Grundlage in einem Reglement erforderlich. Im Grundsatz ist davon auszugehen, dass für die Qualifikation als Kommission mit Entscheidbefugnis bereits verhältnismässig wenig weit reichende

⁴² JÜRIG WICHTERMANN, Kommentar zum Gemeindegesetz des Kantons Bern, Bern 1999, Vorbemerkungen zu Art. 50–60 GG N 4 ff.

⁴³ GYGI, Verwaltungsrecht, S. 104.

⁴⁴ Hinweise bei UELI FRIEDERICH/JÜRIG WICHTERMANN, Zwischen Legalität und Flexibilität. Die Gesetzgebung für Gemeinden vor neuen Herausforderungen, LeGes 1997/3, S. 13 ff., 18.

⁴⁵ BGE 97 I 792 E. 7 S. 805.

⁴⁶ BGE 120 Ia 265 E. 2a S. 266 f.

⁴⁷ BGE 133 I 77 E. 3.1 S. 80; vgl. bereits BGE 122 I 279 E. 6b S. 289. Zur Praxis in Bern z.B. BVR 2004, S. 117 E. 2a.

⁴⁸ BGE 120 Ia 265 E. 2a S. 266 f., mit diversen Hinweisen; Hervorhebung nur hier.

⁴⁹ RRB vom 24. April 2002, BVR 2003, S. 145 E. 3a.

⁵⁰ So z.B. Art. 29 und 35 Abs. 2 der Gemeindeordnung der Gemeinde Muri bei Bern vom 23. Mai 2003; vgl. auch Art. 14 Abs. 1 und 40 Abs. 1 der Stadtordnung der Stadt Biel vom 9. Juni 1996.

Zuständigkeiten genügen.

- 37 Den Anforderungen an eine formell-gesetzliche Grundlage genügt nach heutigem Stand der Rechtsprechung auch ein Reglement des kommunalen Parlaments, gegen welches das fakultative Referendum nicht zur Verfügung steht, beispielsweise das Geschäftsreglement des Stadtrats. Dementsprechend ist davon auszugehen, dass es **auch für Kommissionen mit eigenen Entscheidungsbefugnissen rechtlich betrachtet grundsätzlich zulässig wäre, auf eine Regelung in der GO vollständig zu verzichten und die Kommissionen ausschliesslich im GRSR zu regeln.**
- 38 Auch aus rechtlicher Sicht **nahegelegt** ist eine Regelung in der GO aber dann, wenn Kommissionen über **eigene Zuständigkeiten und Befugnisse** verfügen, die sich **auf den Gemeinderat und die Stadtverwaltung direkt und substantiell auswirken** und damit «die Grundzüge der Zuständigkeiten der Stimmberechtigten, des Parlamentes und des Gemeinderates» (Art. 11 GG) bzw. «die Grundsätze der Organisation» (Art. 51 GG) berühren. Solange Kommissionen im gewaltenteiligen System zwischen der Legislative (Stadtrat) und der Exekutive (Gemeinderat, Stadtverwaltung) im Wesentlichen bloss «Zudienerinnen» des Stadtrats sind, ist diese Voraussetzung aber kaum erfüllt.
- 39 Ebenfalls nahegelegt (und in der Praxis auch üblich), wenn kaum wirklich rechtlich zwingend, erscheint eine Regelung der **Amtsdauer** der Kommissionsmitglieder in der GO selbst.
- 40 Sollen entscheidbefugte Kommissionen eigene, selbständige Entscheidungsbefugnissen an einen Ausschuss oder an einzelne Kommissionsmitglieder delegieren können, muss die GO die entsprechenden allgemeinen Voraussetzungen (nicht: die Delegation im Einzelfall) regeln (Art. 30 GG).

Nach kantonalem Gemeinderecht und dem verfassungsrechtlichen Legalitätsprinzip genügt für rein beratende ständige Kommissionen ohne Entscheidungsbefugnis eine gesetzliche Regelung in einem beliebigen Erlass, d.h. in einem Reglement oder einer Verordnung. Ständige Kommissionen mit Entscheidungsbefugnis müssen dagegen in einem Reglement geregelt werden. Eine Regelung im GRSR, das nicht dem fakultativen Referendum untersteht, genügt.

Solange Kommissionen des Stadtrats nicht über eigene Befugnisse verfügen, die sich unmittelbar und in erheblichem Umfang auf das Verhältnis zur Exekutive (Gemeinderat und Stadtverwaltung) auswirken, kann auf eine Regelung der Kommissionen in der Gemeindeordnung selbst grundsätzlich vollständig verzichtet werden.

Eine Regelung in der GO erscheint aus rechtlicher Sicht aber angezeigt, wenn das «gewaltenteilige» Verhältnis einigermaßen substantiell berührt ist, beispielsweise im Zusammenhang mit Einsichts- oder Auskunftsrechten, ebenso für die Amtsdauer der Kommissionsmitglieder.

Soll eine Kommission selbständige Entscheidungsbefugnisse an einen Ausschuss oder einzelne Kommissionsmitglieder delegieren können, ist eine entsprechende Rechtsgrundlage in der GO erforderlich.

3 Bemerkungen zur geltenden Regelung

3.1 Übersicht

- 41 Die Kommissionen des Stadtrats sind einerseits in der Gemeindeordnung und andererseits im Geschäftsreglement des Stadtrats von Bern vom 12. März 2009 (GRSR)⁵¹ geregelt. Das GSR ist, wie bereits die Bezeichnung zum Ausdruck bringt, gemeinderechtlich als Reglement zu qualifizieren (Art. 50 Abs. 2 GG) und gleichzeitig die Geschäftsordnung des Stadtrats im Sinn von Art. 44 Abs. 2 und 49 GO. Das GSR ist durch den Stadtrat in endgültiger Zuständigkeit erlassen worden (Art. 49 GO), d.h. unterstand, anders als die meisten Reglemente der Stadt Bern (vgl. Art. 48 GO), nicht dem fakultativen Referendum.
- 42 Die GO widmet den vorberatenden Kommissionen des Stadtrats einen eigenen Abschnitt im 5. Kapitel über den Stadtrat (Art. 71-80) und regelt diese verhältnismässig einlässlich. Die heutige Regelung umfasst insgesamt 15 Artikel. Die stadträtlichen Kommissionen werden in einzelnen weiteren Bestimmungen der GO erwähnt, namentlich in Art. 56 GO über die Aufsicht über die Stadtverwaltung und in Art. 135b GO über die Berichterstattung und Ergebnisprüfung im Rahmen von NSB.
- 43 Der Abschnitt über die vorberatenden Kommissionen und die weiteren Bestimmungen der GO über die Kommissionen sind seit dem Inkrafttreten der GO am 1. Januar 2000 bereits mehrfach geändert worden. Im Rahmen der Teilrevisionen der GO vom 9. Februar 2003, vom 17. Mai 2009 und vom 23. September 2012 wurden einzelne Regelungen, namentlich Art. 73 GO (Finanzkommission) und 75 GO (Einbürgerungskommission), aufgehoben. Der neu formulierte Art. 74 GO, der ursprünglich speziell die Planungs- und Verkehrskommission regelte, umschreibt heute die drei (in der GO selbst nicht näher umschriebenen) Sachkommissionen. Die in Art. 72 GO ursprünglich geregelte Geschäftsprüfungskommission wurde im Zusammenhang mit der Einführung von NSB im Jahr 2003 durch die Budget- und Aufsichtskommission (BAK) ersetzt, die seit der Revision von 2009 und der Einführung der Finanzdelegation (vgl. Art. 72c und 72d GO) als Aufsichtskommission bezeichnet wird. Neu eingefügt wurden im Zusammenhang mit dieser Kommission bereits im Jahr 2003 die Art. 72a und 72b GO über die Befugnisse der ursprünglichen GPK bzw. heutigen Aufsichtskommission und die Befreiung vom Amtsgeheimnis. Ebenfalls bereits am 9. Februar 2003 wurden die allgemeinen Bestimmungen über die Informationsrechte der Kommissionen und das Amtsgeheimnis (Art. 71a und 71b GO) eingeführt.
- 44 Das GSR widmet den vorberatenden Kommissionen im betreffenden Abschnitt insgesamt 10 Artikel (Art. 19-26 GSR). Es enthält dazu überdies vereinzelte weitere Bestimmungen, so z.B. in Art. 15 Abs. 1 GSR (Festlegung der Zuständigkeiten in Zweifelsfällen durch das Büro des Stadtrats).

⁵¹ SSSB 151.21.

3.2 Hinweise zur Entstehungsgeschichte

3.2.1 Allgemeines

45 Eine umfassende Darstellung der Entstehungsgeschichte und eine vertiefte Prüfung der Frage, warum die heutige, verhältnismässig umfassende Regelung der Kommissionen in der GO gewählt worden ist, ginge über den eingangs erwähnten Auftrag hinaus und sprengte den Rahmen dieses Papiers. Den verfügbaren Materialien zur GO lässt sich zu dieser Frage das Folgende entnehmen:

3.2.2 Totalrevision der Gemeindeordnung von 1999

46 Der Vortrag des Gemeinderats an den Stadtrat betreffend Totalrevision der Gemeindeordnung vom 11. Dezember 1996 selbst erläutert und begründet die Regelung der Kommissionen nicht speziell, auch nicht in den (konzentrierten) Erläuterungen zum Kapitel 5 über den Stadtrat.⁵² Der dem Vortrag beigelegte Anhang 3 zum Vortrag «Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen» enthält zum Abschnitt über die vorberatenden Kommissionen im gemeinderätlichen Entwurf (Art. 67-77 des Entwurfs) die folgenden Ausführungen:

«Artikel 67 bis 77

Die bisherige GO regelt die Kommissionen des Stadtrats in den Artikel 42 – 51 sowie 62 – 62b, also nicht im Anschluss an die Bestimmungen über den Stadtrat und in verzetzelter Weise. Im Entwurf werden alle Bestimmungen über diese Kommissionen im Kapitel über den Stadtrat zusammengefasst.

Inhaltlich erfährt die Regelung der Kommissionen kaum Änderungen. Wie heute bestehen vier ständige Kommissionen (Geschäftsprüfungskommission, Finanzkommission, Planungs- und Verkehrskommission, Einbürgerungskommission), welche die in die Zuständigkeit des Stadtrats fallenden Geschäfte vorberaten und teilweise weitere Aufgaben, namentlich jene der Verwaltungskontrolle, wahrnehmen. Daneben kann der Rat für die Prüfung, Beratung oder Untersuchung von bestimmten Geschäften zusätzliche, nicht ständige Kommissionen einsetzen (Artikel 67 Absatz 3 Entwurf).

Wegen der Verkleinerung des Stadtrats auf 60 Mitglieder ist die Mitgliederzahl der ständigen vorberatenden Kommissionen entsprechend herabgesetzt worden.

Artikel 70

Absatz 2 ist redaktionell neu gefasst, entspricht aber inhaltlich dem bisherigen Artikel 44 Absatz 2 GO. Absatz 3 ist redaktionell ebenfalls neu gefasst, wobei präzisiert wird, dass die Kommission über die grundlegenden – und also nicht über kleinere und nebensächliche – Planungsarbeiten der Stadt zu orientieren ist.»⁵³

47 In der Botschaft an die Stimmberechtigten zuhanden der städtischen Volksabstimmung vom 18. April 1999 wird die Regelung der Kommissionen im Allgemeinen nicht näher erläutert. Unter dem Titel «Was ist gleich geblieben?» wird ausgeführt, die Totalrevision der GO sei – in diesem Punkt vergleichbar mit der Totalrevision der Bundesverfassung, die am gleichen Tag der Volksabstimmung unterbreitet wurde – vorab als so genannte «Nachführung» zu verstehen und es sei draum gegangen, «den Gesetzestext nachzuführen, sprachlich und inhaltlich auf den heutigen Stand zu bringen, lesbar zu machen und die

⁵² Vortrag des Gemeinderats an den Stadtrat betreffend Totalrevision der Gemeindeordnung vom 11. Dezember 1996, S. 7.

⁵³ Anhang 3 zum Vortrag an den Stadtrat; GO-Totalrevision: Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen, S. 15.

Rollen der Akteurinnen und Akteure zu definieren». Dementsprechend sollen in der neuen GO «die schon bisher definierten Schnittstellen zwischen Parlament/Kommissionen und Regierung/Verwaltung [...] zusammenhängend in der GO umschrieben» werden.⁵⁴

- 48 Die Kommissionen werden unter dem Titel «Was ist neu an der Gemeindeordnung?» nicht erwähnt.⁵⁵ Unter dem Titel «Die Neuerungen im Überblick» wird zur «Rolle des Parlaments, der Regierung und der Verwaltung» ohne weiteren Kommentar darauf hingewiesen, dass die Geschäftsprüfungskommission, die Finanzkommission, die Einbürgerungskommission sowie die Planungs- und Verkehrskommission die ständigen vorberatenden Kommissionen des Stadtrats sind und dass auch nichtständige Kommissionen zur vertieften Abklärung von Ereignissen eine Parlamentarische Untersuchungskommission eingesetzt werden können.⁵⁶ Die Erläuterungen zu den Art. 71-80 GO beschränken sich auf Hinweise zu den wichtigsten inhaltlichen Regelungen, namentlich zur Aufzählung der (damaligen) ständigen Kommissionen, zur Mitgliederzahl, zur angemessenen Berücksichtigung der Parteiverhältnisse und Fraktionen, zur Amtsdauer, zur Wiederwahl, zum Präsidium und zur Teilnahme des Gemeinderats bzw. von Mitgliedern desselben an den Kommissionssitzungen.⁵⁷ Auf die Frage, ob die vorberatenden Kommissionen überhaupt in der GO geregelt werden sollen und welche Regelungen auf dieser Normstufe angezeigt sind, geht die Botschaft nicht näher ein.

3.2.3 Spätere Teilrevisionen

- 49 Die Frage der adäquaten Normstufe war anlässlich der Teilrevisionen der GO offenbar höchstens am Rand ein Thema. Zur Sprache kam sie namentlich im Vortrag des Gemeinderats zur Vorlage für die Teilrevision der GO vom 9. Februar 2003 im Zusammenhang mit der Einführung NSB. Der Vortrag erläutert und beurteilt verschiedene Kommissionsmodelle und führt unter dem Titel «Was ändert sich? Was wird wo geregelt?» anschliessend aus, neben der GO sei auch «das vor kurzem durch den Stadtrat beschlossene Geschäftsreglement des Stadtrats anzupassen». Es entspreche dem Charakter des GRSR als «einer internen Ordnung des Stadtrats [...], dass ‚organübergreifende‘ Regelungen nicht in diesem Erlass, sondern, wie vorgeschlagen, in der Gemeindeordnung selbst geregelt werden».⁵⁸ Diese Bemerkung dürfte sich aber in erster Linie auf andere an dieser Stelle erwähnte Regelungen, namentlich über den Budgetprozess, die Rechenschaftsablage betreffend die erbrachten Leistungen und die angestrebten Wirkungen sowie die finanzhaushaltrechtlichen Bestimmungen, beziehen, die eher als die Bestimmungen über die konkrete Ausgestaltung der stadträtlichen Kommissionen «organübergreifende Regelungen» darstellen.

⁵⁴ Botschaft des Stadtrats an die Gemeinde zur Gemeindeabstimmung vom 18. April 1999 «Totalrevision der Gemeindeordnung der Stadt Bern», S. 8.

⁵⁵ Botschaft 1999, S. 5.

⁵⁶ Botschaft 1999, S. 7.

⁵⁷ Botschaft 1999, S. 18 f.

⁵⁸ Vortrag des Gemeinderats an den Stadtrat betreffend Neugestaltung der politischen Steuerung aufgrund der Einführung der Globalbudgetierung; Teilrevision der Gemeindeordnung und Teilrevision des Geschäftsreglements des Stadtrats vom 11. September 2002, S. 18.

50 Abgesehen von diesen Äusserungen war die Normstufe anlässlich der Änderungen der GO soweit ersichtlich kaum je ein Thema. In den Abstimmungsbotschaften des Stadtrats an die Stimmberechtigten der Stadt Bern zu den Teilrevisionen der GO vom 9. Februar 2003, 17. Mai 2009 und 23. September 2012 kam die Frage, ob die Regelung der Kommissionen in der GO sinnvoll ist, nicht zur Sprache.

3.2.4 *Erlass des GRSR*

51 Auch in den Materialien zu dem im Jahr 2009 beschlossenen GRSR wird die Frage nach der stufengerechten Regelung der stadträtlichen Kommissionen soweit ersichtlich nicht näher diskutiert. Die damalige Budget- und Aufsichtskommission (BAK) schlug in ihrem Vortrag an den Stadtrat vor, das Akteneinsichtsrecht gemäss Art. 67 GO «mit demselben Wortlaut ins Geschäftsreglement aufzunehmen»,⁵⁹ ohne dass dieser Vorschlag näher kommentiert worden wäre.

Den verfügbaren Materialien zur Entstehung der Gemeindeordnung und des GRSR ist zur Frage, wie einlässlich die Kommissionen in der GO selbst geregelt werden sollen, wenig zu entnehmen. Die heutige verhältnismässig ausführliche Regelung in der GO entspricht dem früheren Recht. Diese Lösung wurde in den Jahren 1998 und 1999 offenbar übernommen, ohne dass die Frage der «Normdichte» vertieft diskutiert worden wäre.

Anlässlich der Teilrevision vom 18. Mai 2003 war, alles in allem eher beiläufig, die Rede davon, dass «organübergreifende Regelungen» im Zusammenhang mit NSB nicht nur im Geschäftsreglement des Stadtrats verankert, sondern in die GO aufgenommen werden sollen. Was dies für Kommissionen genau bedeutet, wurde soweit ersichtlich aber auch bei dieser Gelegenheit nicht vertieft diskutiert.

3.3 *Würdigung*

3.3.1 *Systematik*

52 Die einzelnen Bestimmungen im Abschnitt über die vorberatenden Kommissionen lassen sich, grob gesagt, in drei Gruppen unterteilen, nämlich in

- a) Grundsatzbestimmungen über die Einsetzung ständiger und nicht ständiger Kommissionen (Art. 71 Abs. 1, 3 und 6, Art. 76 GO),
- b) allgemeine Vorschriften über die Kommissionen, namentlich über die Amtsdauer, die Zusammen-

⁵⁹ Vortrag der Budget- und Aufsichtskommission (BAK) an den Stadtrat betreffend Geschäftsreglement des Stadtrats (GRSR): Totalrevision nach erster Lesung im Stadtrat sowie Teilrevision der Gemeindeordnung; Abstimmungsbotschaft vom 9. Februar 2009, S. 2.

setzung, die Zuständigkeiten und die Rechte und Pflichten der Kommissionen oder ihrer Mitglieder im Allgemeinen sowie über das Zusammenwirken der Kommissionen unter sich oder mit andern Stellen (Art. 71 Abs. 4, 71a, 71b und 77-80 GO),

c) besondere Bestimmungen über einzelne Kommissionen und deren Tätigkeit (Art. 71 Abs. 2 und 5, 72-74 GO).

53 Mit Blick auf die Systematik des 5. Abschnitts fällt zunächst auf, dass sich die Grundsatzbestimmungen (Bst. a) und allgemeine, für alle Kommissionen geltende Bestimmungen (Bst. b) an verschiedenen, teilweise vor und teilweise nach den besonderen Bestimmungen über einzelne Kommissionen (Bst. c) finden. Dies erschwert tendenziell die Lesbarkeit. Üblichen «gesetzgeberischen Gepflogenheiten» würde an sich eine Systematik entsprechen, wonach der Abschnitt zunächst die allgemeinen, für alle Kommissionen geltenden Bestimmungen enthält und anschliessend die einzelnen Kommissionen soweit erforderlich näher regelt. Einzuräumen ist aber, dass sich eine solche Systematik im vorliegenden Fall kaum wirklich «durchziehen» lässt, weil auch grundsätzlich allgemein geltende Regelungen, z.B. über Einsichts- und Auskunftrechte, je nach Kommission unterschiedlich ausgestaltet werden können. Eine mögliche Alternative wäre z.B. eine Systematik, nach der zunächst die Grundsätze und die Kommissionen als solche, anschliessend soweit erforderlich einzelne Kommissionen und deren Aufgaben und schliesslich die mit diesen Aufgaben verbundenen Befugnisse der Kommissionen geregelt werden (vgl. hinten Ziffer 5).

3.3.2 Kohärenz und Redaktion

54 Unter dem Gesichtswinkel der Kohärenz und der Redaktion kann zunächst die Frage gestellt werden, ob der **Abschnittstitel «vorberatende Kommissionen»** zum Regelungsgegenstand dieses Abschnitts und namentlich zur Aufsichtskommission wirklich «passt» oder zu eng gefasst ist. Die Aufsichtskommission hat dem Wortlaut der GO nach eine «Doppelfunktion». Sie prüft einerseits Geschäfte zuhanden des Stadtrats (Art. 72 Abs. 2 GO) und beaufsichtigt andererseits die Geschäftsführung der Verwaltung und der städtischen Anstalten (Art. 72 Abs. 3 GO). Sie soll sich aber heute gemäss der Abstimmungsbotschaft zur Teilrevision vom 17. Mai 2009 «ausschliesslich auf ihre Aufsichtsfunktion, auf ihre Rolle als direkte Vorgesetzte der Ombudsstelle und des Datenschutzbeauftragten der Stadt Bern und auf die ausgelagerten Betriebe ewb, Stadtbauten und BERNMOBIL» konzentrieren.⁶⁰ Soweit die Aufsichtskommission im Sinn dieses Grundauftrags Aufgaben der parlamentarischen (Ober-)Aufsicht wahrnimmt, verfügt sie ungeachtet der Tatsache, dass sie diese Aufgaben im Auftrag des Stadtrats wahrnimmt (vgl. Art. 56, insb. Abs. 2 Bst. d GO) und dem Stadtrat zu berichten hat, über bestimmte eigenständige Befugnisse. Sie ist in dieser Funktion kaum bloss «vorberatende Kommission».

55 Auch zur **Regelung der Aufsichtskommission selbst** können Fragen gestellt werden. Die Kommission wurde, in ihrer heutigen Form, im Rahmen der Neuorganisation der stadträtlichen Kommission anlässlich der Teilrevision vom 17. Mai 2009 geschaffen. Sie ersetzte die damalige Budget- und Aufsichtskommis-

⁶⁰ Botschaft des Stadtrats an die Stimmberechtigten zur Gemeindeabstimmung vom 17. Mai 2009, Reform des parlamentarischen Kommissionswesens; Teilrevision der Gemeindeordnung, S. 32.

sion, die neben der Oberaufsicht über die Geschäftsführung des Gemeinderats und der Stadtverwaltung im Sinn einer Gesamtbeurteilung den Jahresbericht (Rechnung) und das Produktgruppen-Budget geprüft hatte. Die aktuelle Regelung bildet dies aber nicht durchwegs zutreffend ab. Art. 56 Abs. 2 Bst. e GO spricht, offenbar versehentlich, nach wie vor von der «Budget- und Aufsichtskommission». Dies Systematik von Art. 72 GO entspricht der erwähnten Grundidee der Teilrevision von 2009, dass sich die Kommission «ausschliesslich auf ihre Aufsichtsfunktion» und auf Aufgaben im Zusammenhang mit der Ombudsstelle, der oder dem Datenschutzbeauftragten und die Gemeindeunternehmen der Stadt Bern konzentrieren soll, nicht. In dieser Bestimmung werden nach wie vor zunächst die Prüfung und Vorberaterung von Geschäften (Abs. 2) und erst in zweiter Linie die Aufgaben im Bereich der (Ober-)Aufsicht erwähnt.

56 Betreffend die Befugnisse der Aufsichtskommission ist nicht recht ersichtlich, weshalb **die Inspektionen und Besichtigungen sowie die Anhörung von Personen** einerseits und die **Einsicht in Akten** andererseits in unterschiedlichen Artikeln (Art. 72a und 72b GO) und formal / redaktionell anders geregelt sind. In beiden Fällen stellen sich mehr oder weniger die gleichen Fragen; auch die Voraussetzungen für das entsprechende Tätigkeiten (Anhören des Gemeinderats) stimmen – von der Annahme ausgehend, dass nach Art. 72a Abs. 2 Bst. a GO auch Personen angehört werden können, die der Gemeinderat nicht nach Art. 71b Abs. 2 GO vom Amtsgeheimnis entbunden worden sind – mindestens teilweise überein. Eine stringente «Gesamtregelung» dieser Punkte in einem einzigen Artikel läge wohl näher.

57 Nicht durchwegs kohärent erscheint auch das **Verhältnis der Bestimmungen über die Befugnisse der Aufsichtskommission zu den Informationsrechten der Kommissionen im Allgemeinen**. So haben Kommissionen und Ausschüsse nach Art. 71a Bst. d GO generell und ohne Weiteres das Recht, Besichtigungen vorzunehmen. Nach Art. 72a Abs. 2 Bst. a GO soll dieses Recht der Aufsichtskommission bzw. einem Kommissionsausschuss demgegenüber nur nach vorgängiger Orientierung des zuständigen Mitglieds des Gemeinderats, d.h. nur unter dieser einschränkenden Voraussetzung zustehen. Aus Art. 72a Abs. 2 Bst. a GO wird auch nicht recht klar, welche Bedeutung der Wendung «beim Gemeinderat» im Zusammenhang mit Inspektionen und Besichtigungen zukommt.

58 Auch der **Inhalt einzelner weiterer Regelungen** erscheint nicht immer auf Anhieb vollständig klar. Dies gilt beispielsweise für Art. 72c Abs. 1 GO, nach welchem die Finanzdelegation aus je drei Mitgliedern der Sachkommissionen besteht und sich «unter der Leitung des Stadtratspräsidiums» trifft. Den Materialien ist zu entnehmen, dass das Präsidium einzig die Funktion der Sitzungsleitung hat, aber weder über ein Stimmrecht noch über ein Beratungsrecht verfügt.⁶¹ Der Wendung «unter der Leitung» könnte, zumindest nach grammatikalischer Auslegung, allerdings auch etwas anderes entnommen werden. Eine entsprechende Präzisierung im Normtext wäre im Interesse der allseitigen Klarheit erwünscht.

59 Schliesslich erscheint auch die Redaktion einzelner Bestimmungen nicht vollständig geglückt. Dies gilt beispielsweise für den Titel zu Art. 80 GO «Gemeinderat und Dritte». Der Normtext selbst spricht einzig von Mitgliedern des Gemeinderats und nicht von weiteren Dritten. Gefragt werden könnte auch, ob die Bezeichnung der Agglomerationskommission wirklich zutreffend ist und der tatsächlichen Tätigkeit dieser

⁶¹ Botschaft 2009, S. 32.

Kommission entspricht. Diese Kommission behandelt nach Art. 72e Abs. 3 GO offenbar in erster Line Geschäfte der Regionalkonferenz und damit Geschäfte der Regional- und nicht der Agglomerationspolitik.

3.3.3 Vergleich der Regelungen in der GO und im GRSS

60 Der Vergleich der Bestimmungen in der GO und im GRSS über die vorberatenden Kommissionen ergibt, stichwortartig kommentiert, das Folgende:

Regelungsgegenstand	Regelung GO	Regelung GRSS	Bemerkungen
Grundsatz: Einsatz Ständiger / nichtständiger Kommissionen	Art. 71 Abs. 1	Art. 19 Abs. 1	Inhaltlich im Wesentlichen gleich lautend
Vertretung der Parteien	Art. 77		
Amtsauer der Mitglieder	Art. 78		
Amtsauer des Präsidiums	Art. 79		
Teilnahme der Mitglieder des Gemeinderats an Sitzungen	Art. 80		
Teilnahme Dritter		Art. 19 Abs. 3	
Zusammenarbeit der Kommissionen	Art. 71 Abs. 4	Art. 19 Abs. 3	Wörtliche Wiederholung der GO im 1. Satz im GRSS
Bildung von Ausschüssen	Art. 71 Abs. 5	Art. 19 Abs. 4	Teilweise Wiederholung, aber Konkretisierung in GRSS
Informations- / Einsichtsrechte	Art. 71a	Art. 19 Abs. 6	Blosser Verweis auf GO in GRSS
Amtsgeheimnis	Art. 71b		
Aufzählung der ständigen Kommissionen	Art. 71 Abs. 2	Art. 24	In Art. 71 Abs. 2 GO Aufzählung der Arten von Kommissionen, in Art. 24 GRSS Aufzählung der einzelnen Sachkommissionen
Aufsichtskommission	Art. 72, 72a, 72b	Art. 20, 21	Ausführlichere Regelung in GRSS, Bestimmungen in GO praktisch alle wiederholt (Ausnahme: parl. Vorstösse)
Befugnisse der Aufsichtskommission, Entbindung vom Amtsgeheimnis	Art. 72a, 72b		
Finanzdelegation	Art. 72c, 72d	Art. 22, 23	Sehr weitgehende Wiederholungen / Übereinstimmungen
Agglomerationskommission	Art. 72e	Art. 25a	
Sachkommissionen	Art. 74	Art. 24, 25	Einlässlichere Regelung und explizite Aufzählung Kommissionen in GRSS
Nichtständige Kommissionen	Art. 71 Abs. 3, 76	Art. 26	Teilweise Wiederholungen, Einzelheiten in GRSS
Vorschläge von Ratsmitgliedern an die Kommissionen		Art. 19 Abs. 5	
Verfahren an den Sitzungen		Art. 19 Abs. 7	
Projektierungs- und Ausführungskredite		Art. 19a	

Zusammenfassend lässt sich zum Vergleich gemäss der vorstehenden Tabelle das Folgende sagen:

- a) Einzelne Aspekte werden entweder nur in der GO oder nur im GRSR geregelt. Nur in der GO finden sich Bestimmungen über die Amtsdauer der Kommissionsmitglieder und des Präsidiums, über die Teilnahme von Mitgliedern des Gemeinderats an Kommissionssitzungen und über das Amtsgeheimnis. Bestimmungen über die Möglichkeit von Mitgliedern des Stadtrats, den Kommissionen Vorschläge zu unterbreiten, über das Verfahren an den Kommissionssitzungen und über Projektierungs- und Ausführungskredite finden sich nur im GRSR.
- b) Zu verschiedenen weiteren Punkten enthalten die GO und das GRSR im Wesentlichen **gleich oder ähnlich lautende Bestimmungen**, so zum Grundsatz, dass der Stadtrat ständige oder nichtständige vorberatende Kommissionen einsetzen kann, zur Vertretung der Parteien und Fraktionen in den Kommissionen, zur Bildung von Ausschüssen und zu nichtständigen Kommissionen. Die Bestimmungen über die Zusammenarbeit der Kommissionen in der GO und im GRSR stimmen wörtlich überein.
- c) Sowohl in der GO als auch im GRSR werden namentlich **verschiedene Punkte zu einzelnen Kommissionen** geregelt, beispielsweise die Mitgliederzahl und die Aufgaben. Das GRSR enthält dazu teilweise ergänzende Bestimmungen, es regelt auch explizit die einzelnen Sachkommissionen. Insgesamt bestehen aber beträchtliche Überschneidungen. Die Finanzdelegation wird in beiden Erlassen mehr oder weniger gleichlautend (und einigermassen einlässlich) umschrieben.
- d) Zu den Informations- und Einsichtsrechten der Kommissionen verweist das GRSR auf die Regelung in der GO.
- e) Insgesamt bestehen in Bezug auf die Regelung in der GO und im GRSR **ein Reihe von Doppelspurigkeiten und Redundanzen**. Verschiedene Regelungen lauten wörtlich gleich.

3.3.4 Fazit

Die Systematik des 6. Abschnitts über die vorberatenden Kommissionen, die Kohärenz der Regelung und die Redaktion der einzelnen Bestimmungen könnten in verschiedener Hinsicht optimiert werden. Rechtlich unnötig, tendenziell aufwändig und in der Sache kaum wirklich sinnvoll erscheinen verschiedene Doppelspurigkeiten. Verhältnismässig zahlreiche Punkte werden, teilweise in wörtlich übereinstimmenden Vorschriften, sowohl in der GO als auch im GRSR geregelt.

Die Systematik des Abschnitts über die vorberatenden Kommissionen und die Redaktion der einzelnen Bestimmungen könnten optimiert werden. Die GO und das GRSR weisen einige Redundanzen und Doppelspurigkeiten auf. Zu verschiedenen Aspekten enthalten beide Erlasse ähnliche oder vergleichbare Bestimmungen. Namentlich die Finanzdelegation wird in der GO und im GRSR mehr oder weniger gleichlautend (und umfassend) geregelt.

3.4 Exkurs: Regelung der Kommissionen in Grunderlassen anderer Gemeinwesen

3.4.1 Vorbemerkung

⁶³ Die zuständigen politischen Organe der Stadt werden selbst entscheiden müssen, welche Regelung der parlamentarischen Kommissionen für Bern «richtig» ist. Ein blosses unbedachtes «Abschreiben» anderweitiger Regelungen ist deshalb sicher nicht das richtige Rezept. Trotzdem seien im Folgenden zu Wert und Unwert einige Hinweise zu entsprechenden Regelungen in den «Grunderlassen» anderer politischer Gemeinwesen angebracht, nämlich in den Organisationsreglementen der anderen grösseren Gemeinden im Kanton Bern, in den Satzungen der Burgergemeinde Bern und in den Verfassungen des Kantons Bern und der Eidgenossenschaft.

3.4.2 Städte Biel und Thun und Gemeinde Köniz

⁶⁴ Die (in Totalrevision befindliche) Stadtordnung der Stadt Biel vom 6. Juni 1996 regelt ausdrücklich die Geschäftsprüfungskommission des Stadtrats.⁶² Sie erwähnt, eher beiläufig und ohne die Zusammensetzung oder die Zuständigkeiten dieser Kommissionen zu regeln, eine Schulkommissionen⁶³ und eine Schatzungskommission für die amtlichen Werte⁶⁴ und spricht im Übrigen nur in allgemeiner Weise von Kommissionen und insbesondere von vorberatenden Kommissionen des Stadtrats,⁶⁵ beispielsweise im Zusammenhang mit der Wählbarkeit⁶⁶ oder der Amtsdauer⁶⁷ der Kommissionsmitglieder. Der Vernehmlassungsentwurf für eine neue Stadtordnung enthält eine Regelung der Geschäftsprüfungskommission und allgemeine Bestimmungen über die Einsetzung weiterer ständiger oder nichtständiger Kommissionen.

⁶⁵ Die Stadtverfassung der Stadt Thun vom 23. September 2001 enthält allgemeine Bestimmungen über ständige und nichtständige Kommissionen des Stadtrats⁶⁸ und des Gemeinderats⁶⁹ und die Zuteilung von Sitzen in den Kommissionen.⁷⁰ Im Zusammenhang mit anderweitigen Regelungen erwähnt sie, ebenfalls beiläufig, eine Pensionskassenkommission,⁷¹ eine Kontroll- und Planungskommission des Stadtrats,⁷² eine Einbürgerungskommission⁷³ und eine Wahlkommission,⁷⁴ ohne diese Kommissionen oder ihre Aufgaben selbst inhaltlich zu regeln.

⁶² Art. 38 der Stadtordnung der Stadt Biel vom 9. Juni 1996.

⁶³ Art. 41 Abs. 1 Bst. b Stadtordnung Biel.

⁶⁴ Art. 64 Abs. 2 Stadtordnung Biel.

⁶⁵ Art. 32 Abs. 3 und 33 Stadtordnung Biel.

⁶⁶ Art. 24 Stadtordnung Biel.

⁶⁷ Art. 64 Abs. 2 Stadtordnung Biel.

⁶⁸ Art. 34 und 35 Stadtverfassung Thun.

⁶⁹ Art. 50 und 51 Stadtverfassung Thun.

⁷⁰ Art. 62 Stadtverfassung Thun.

⁷¹ Art. 47 Bst. g Stadtverfassung Thun.

⁷² Art. 47 Bst. a Stadtverfassung Thun.

⁷³ Art. 48 Bst. f Stadtverfassung Thun.

⁷⁴ Art. 60 Abs. 1 Stadtverfassung Thun.

66 Die Gemeindeordnung der Gemeinde Köniz vom 16. Mai 2004 enthält allgemeine Bestimmungen über die ständigen und nichtständigen Kommissionen⁷⁵ und regelt ausdrücklich einzig die Geschäftsprüfungskommission.⁷⁶

3.4.3 *Bürgergemeinde Bern*

67 Eine umfassende Regelung der gemeindeeigenen Kommissionen enthalten die neuen Satzungen der Bürgergemeinde Bern vom 20. Juni 2018. Die Satzungen regeln neben der Geschäftsprüfungskommission⁷⁷ in 20 Artikeln die Zusammensetzung, die Organisation und die Zuständigkeiten von insgesamt 16 weiteren Kommissionen.⁷⁸ Diese einlässliche Regelung entspricht der Besonderheit, dass die Bürgergemeinde sehr «förderalistisch» organisiert ist und für jede Institution wie das Naturhistorische Museum, die Bürgerbibliothek, den Burgerspittel, das Berner Generationenhaus oder die DC Bank eine besondere Kommission eingesetzt hat. Zu beachten ist auch, dass diese Kommissionen **nicht nur vorberatende Kommissionen des Parlaments** (Grosser Burgerrat) sind, sondern über **teilweise weit reichende «exekutive» Zuständigkeiten** bis hin zur Befugnis, Nachkredite zu beschliessen,⁷⁹ verfügen. Diese burgerlichen Kommissionen lassen sich somit nicht mit vorberatenden Kommissionen des Stadtrats vergleichen.

3.4.4 *Kanton Bern und Bund*

68 Die übergeordneten Gemeinwesen regeln die Kommissionen in ihrem «Grunderlass» regelmässig nur sehr allgemein. Die Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 (Kantonsverfassung, KV)⁸⁰ enthält dazu in Art. 81 die folgende Bestimmung:

Art. 81 Kommissionen und Fraktionen

¹ Der Grosse Rat kann zur Vorbereitung seiner Beratungen Kommissionen bilden.

² Er kann diesen einzelne seiner Entscheidungsbefugnisse übertragen. Dem Grossen Rat muss die Möglichkeit gewahrt bleiben, ein einzelnes Geschäft wieder an sich zu ziehen.

³ Die Kommissionen verfügen zur Erfüllung ihrer Aufgaben über die vom Gesetz bezeichneten besonderen Auskunftsrechte, Einsichtsrechte und Untersuchungsbefugnisse.

⁴ Die Mitglieder des Grossen Rates können Fraktionen bilden.

69 Für die Bundesversammlung (Nationalrat und Ständerat) bestimmt Art. 153 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV):⁸¹

Art. 153 Parlamentarische Kommissionen

¹ Jeder Rat setzt aus seiner Mitte Kommissionen ein.

⁷⁵ Art. 65 und 66 GO Köniz.

⁷⁶ Art. 41 und 54 GO Köniz.

⁷⁷ Art. 59-61 Satzungen.

⁷⁸ Art. 62-81 Satzungen.

⁷⁹ Art. 65, 65 ff. und 100 Satzungen.

⁸⁰ BSG 101.1.

⁸¹ SR 101.

² Das Gesetz kann gemeinsame Kommissionen vorsehen.

³ Das Gesetz kann einzelne Befugnisse, die nicht rechtsetzender Natur sind, an Kommissionen übertragen.

⁴ Zur Erfüllung ihrer Aufgaben stehen den Kommissionen Auskunftsrechte, Einsichtsrechte und Untersuchungsbefugnisse zu. Deren Umfang wird durch das Gesetz geregelt.

70 Erwähnt werden die parlamentarischen Kommissionen in der BV überdies in knapper Form im Zusammenhang mit dem Recht, der Bundesversammlung Initiativen zu unterbreiten (Art. 60 Abs. 1 BV). Art. 169 Abs. 2 BV erwähnt im Zusammenhang mit der Oberaufsicht der Bundesversammlung und den Geheimhaltungspflichten in allgemeiner Weise die «vom Gesetz vorgesehenen besonderen Delegationen von Aufsichtskommissionen».

3.4.5 Fazit

71 Die Organisationsreglemente (OgR) der andern grösseren politischen Gemeinden im Kanton (Biel, Thun, Köniz) regeln **einzig die Geschäftsprüfungskommission** ausdrücklich und enthalten im Übrigen nur **allgemeine, abstrakte Bestimmungen über die (parlamentarischen) Kommissionen**. Die gelegentliche Erwähnung offenbar bestehender, aber im OgR selbst nicht geregelter Kommissionen hat keinen «normierenden Charakter» und erscheint rechtsetzungstechnisch auch problematisch, weil sich das OgR nicht an Vorgaben auf untergeordneter Stufe binden sollte. Eine umfassende Regelung der Kommissionen kennt die Burgergemeinde Bern. Allerdings sind diese burgerlichen Kommissionen bei Weitem nicht «nur» vorberatende Kommissionen des Parlaments, sondern Organe mit wichtigen «Exekutivfunktionen» und entsprechend weit reichenden Zuständigkeiten. Die Kantons- und die Bundesverfassung enthalten sehr konzentrierte Bestimmungen über die parlamentarischen Kommissionen. Sie regeln auch «gewaltenübergreifende» Befugnisse der Kommissionen nicht selbst, sondern überlassen diese Regelung dem Gesetz.

72 Vom besonderen, aber auch anders gelagerten Fall der Burgergemeinde Bern abgesehen, werden die vorberatenden Kommissionen des Stadtrats in der GO im Vergleich mit diesen Regelungen ausführlich bis sehr ausführlich geregelt

Die Organisationsreglemente der andern grösseren politischen Gemeinden im Kanton regeln einzig die Geschäftsprüfungskommission ausdrücklich und enthalten im Übrigen abgesehen von vereinzelt (und rechtlich nicht unproblematischen) Hinweisen auf offenbar bestehende, aber im OgR selbst nicht geregelte Kommissionen nur allgemeine, abstrakte Bestimmungen über die (parlamentarischen) Kommissionen. Eine umfassende Regelung der Kommissionen, denen allerdings eine andere rechtliche Stellung als vorberatenden parlamentarischen Kommissionen zukommt, enthalten die Satzungen der Burgergemeinde Bern. Die Kantons- und die Bundesverfassung enthalten sehr konzentrierte Bestimmungen über die parlamentarischen Kommissionen.

3.5 Zusammenfassung

73 Zur Systematik der GO und zu den einzelnen Normtexten in der GO und im GRSR betreffend die vorbereitenden Kommissionen des Stadtrats lässt sich nach dem Ausgeführten zusammenfassend das Folgende sagen:

Die GO der Stadt Bern enthält zu den vorbereitenden Kommissionen des Stadtrats vergleichsweise detaillierte Bestimmungen. Dieses «System» wurde anlässlich der Totalrevision der GO Ende der 1990er Jahre und der späteren Teilrevisionen offenbar nicht grundsätzlich diskutiert und damit auch nicht in Frage gestellt.

Die Systematik der Regelung in der GO könnte optimiert werden, beispielsweise in dem Sinn, dass zunächst die allgemeinen, für alle Kommissionen geltenden Bestimmungen und anschliessend besondere Bestimmungen über einzelne Kommissionen und besondere Befugnisse derselben aufgenommen werden. Auch in Bezug auf die Kohärenz der Regelung und die Redaktion einzelner Bestimmungen wären Optimierungen möglich.

Die GO enthält verschiedene Vorschriften, die das GRSR auf unterer Stufe wiederholt. Solche Wiederholungen mögen unter Umständen der Information dienen, wenn für ein bestimmtes Problem nur ein einziger Erlass konsultiert wird, führen aber zu einer zumindest aus rechtlicher Sicht unnötigen Aufblähung der Regelungen («Gesetzesflut») und zu Doppelspurigkeiten («Papageienrecht»).

Soweit ersichtlich war die Frage, was sinnvollerweise in der GO und was im GRSR geregelt werden soll, bisher kaum Gegenstand einlässlicher Diskussionen. Im Jahr 1999 wurden die bisherigen Regelungen, teilweise verändert, mehr oder weniger übernommen. Während der folgenden Teilrevisionen war die Frage der Normstufe offenbar kaum ein Thema.

4 Überlegungen zu einer Neuregelung

4.1 Allgemeines

74 Zur Regelung der Kommissionen im Allgemeinen und zur adäquaten Normstufe, d.h. zur Frage, in welchem Erlass eine bestimmte Regelung getroffen werden soll, können sowohl rechtliche als auch politische Überlegungen angestellt werden:

- Aus **rechtlicher Sicht** interessiert, ob das übergeordnete Recht eine bestimmte Normstufe vorschreibt. Entsprechende Vorgaben des übergeordneten Rechts sind zwingend. Sie **müssen** dementsprechend auch beachtet werden.

- Aus **politischer Sicht** stellt sich die Frage, welches Organ eine bestimmte Regelung sinnvollerweise beschliessen soll. In dieser Hinsicht besteht ein «politisches Ermessen», d.h. über diese Frage ist eben politisch zu entscheiden.
- 75 Wie unter Ziffer 2 dargelegt, bestehen abgesehen von einzelnen konkreten Punkten (Möglichkeit der Delegation selbständiger Entscheidbefugnisse an einen Ausschuss oder einzelne Mitglieder) keine übergeordneten rechtlichen Vorgaben, die eine Regelung von Kommissionen und insbesondere von vorberatenden Kommissionen des Stadtrats in der GO zwingend vorschreiben. Auch für Kommissionen mit Entscheidungsbefugnis genügt grundsätzlich ein Reglement des Stadtrats mit oder ohne Möglichkeit des fakultativen Referendums.
- 76 Soweit eine bestimmte Regelung nicht in die GO selbst aufgenommen werden soll, könnte der Vollständigkeit halber auch die Frage gestellt werden, in **welchen untergeordneten Erlass** solche Ausführungsbestimmungen aufzunehmen sind. Zu diesem Punkt können folgende Überlegungen angestellt werden: Eine Verordnung des Gemeinderats über vorberatende Kommissionen des Stadtrats wird – obwohl rein rechtlich betrachtet kaum unzulässig – mit Blick auf die Gewaltenteilung zwischen Legislative und Exekutive ausser Betracht fallen, weil es nicht Aufgabe des Gemeinderats sein kann, auf diesem Weg über Interna der andern «Gewalt», nämlich des Stadtrats, zu entscheiden. Theoretisch denkbar wäre eine Regelung aller Kommissionen in einem besonderen, dem fakultativen Referendum unterstehenden Kommissionsreglement, wie es verschiedene Parlamentsgemeinden⁸² und teilweise auch «Versammlungsgemeinden»⁸³ kennen. Für die Stadt Bern dürfte dies allerdings keine Option sein. Der städtischen «Gesetzgebungspraxis» entspricht es, dass besondere Kommissionen mit Exekutivfunktionen im «Spezialreglement» geregelt werden, so beispielsweise die Schulkommissionen im Reglement vom 30. März 2006 über das Schulwesen (Schulreglement; SR).⁸⁴ Die vorberatenden Kommissionen des Stadtrats, aber auch die Aufsichtskommission sind demgegenüber Teil der «Gesamtorganisation» der Legislative ohne eigene, von den Aufgaben des Stadtrats losgelösten Zuständigkeiten (vgl. für die Aufsichtskommission Art. 56 Abs. 2 Bst. d GO). Sie werden deshalb tatsächlich sinnvollerweise **in der Geschäftsordnung des Stadtrats im Sinn von Art. 49 GO, d.h. im GRSR** geregelt.

4.2 Gesichtspunkte zur Beurteilung der adäquaten Normstufe

4.2.1 Gewaltenteilung

- 77 Als kommunale «Verfassung» soll die Gemeindeordnung wie erwähnt «die Grundzüge der Zuständigkeiten der Stimmberechtigten, des Parlamentes und des Gemeinderates» (Art. 11 GG) regeln. Der Grundsatz der Gewaltenteilung, nach welchem die obersten staatlichen «Gewalten» und namentlich die Legislative und die Exekutive in einem Verhältnis der «Checks and Balances» stehen, ist unbestrittenermassen

⁸² Vgl. etwa das Reglement der Gemeinde Steffisburg vom 20. Juni 2008 über die ständigen Kommissionen des Grossen Gemeinderates und das Kommissionsreglement der Einwohnergemeinde Münsingen vom 6. Dezember 2016.

⁸³ Vgl. etwa das Kommissionsreglement der Gemeinde Brugg vom 27. November 2008.

⁸⁴ SSSB 430.101.

ein grundlegendes rechtsstaatliches Prinzip. Es erscheint deshalb zumindest politisch, aber auch rechtlich angezeigt, in die GO alle Regelungen aufzunehmen, die **das «gewaltenteilige» Verhältnis zwischen Stadtrat und Gemeinderat substanziell berühren**. Von diesem Grundsatz geht auch der Vortrag des Gemeinderats zur Vorlage für die Teilrevision der GO vom 9. Februar 2003 im Zusammenhang mit der Einführung NSB aus, nach welchem «'organübergreifende' Regelungen» nicht in das GRSS, sondern in die GO selbst aufgenommen werden sollen.⁸⁵ Dies gilt vor allem auch deshalb, weil das fakultative Referendum gegen das GRSS nicht zur Verfügung steht und der Stadtrat gegenüber dem Gemeinderat auch gewissermassen «Partei» ist.

78 Demgegenüber erscheint es unter dem Gesichtswinkel der Gewaltenteilung stufengerecht, **Aspekte des Ratsbetriebs der «internen Ordnung des Stadtrats»⁸⁶ zu überlassen**. Soweit vorberatende Kommissionen tatsächlich nur Geschäfte des Stadtrats vorbereiten und keine Aufgaben wahrnehmen, die sich auf die Abgrenzung der Zuständigkeiten von Exekutive und Legislative auswirken, erscheint eine **Regelung im GRSS** angezeigt. Dies entspricht auch der im eingangs erwähnten Auftrag gemäss dem Pflichtenheft vom 19. Dezember 2019⁸⁷ vertretenen Auffassung, wonach die Frage, wie sich der Stadtrat bezüglich Kommissionen organisiert, Sache des Stadtrats ist und soweit möglich abschliessend im GRSS geregelt werden soll, damit «aus Gründen der Stufengerechtigkeit und Effizienz nicht jede Reorganisation diesbezüglich dem Volk vorgelegt werden muss» (vorne Ziffer 1.2).

79 Zusammengefasst: Unter dem Gesichtswinkel der Gewaltenteilung ist eine Regelung nahegelegt, die sich konsequent an der Frage orientiert, ob eine Bestimmung «gewaltenübergreifende» Bedeutung hat oder lediglich ein Element der «stadtratsinternen Organisation» betrifft.

4.2.2 (Politische) Legitimation

80 Abgesehen von Überlegungen zur Gewaltenteilung und damit zum «Aussenverhältnis» des Stadtrats zur Exekutive ist mit Blick auf die «innere Organisation» des Stadtrats zu beachten, dass vorberatende Kommissionen zwar, formal betrachtet, lediglich «zudienende» Funktion haben, in der Praxis aber unter Umständen erheblichen Einfluss auf Entscheide des Parlaments ausüben und deshalb **de facto** grosse politische Bedeutung haben oder zumindest haben können.

81 Vor diesem Hintergrund kommt der politischen Legitimation einer Kommission einiges Gewicht zu. Zu denken ist in diesem Zusammenhang namentlich an die **parteilpolitische Zusammensetzung** einer Kommission. Ist ein Parlament mit seinen Mitgliedern als «Repräsentanten»⁸⁸ des Volks idealerweise ein Spiegelbild der politischen Überzeugungen der Stimmberechtigten, misst sich – gewissermassen auf «unterer

⁸⁵ Vortrag des Gemeinderats an den Stadtrat betreffend Neugestaltung der politischen Steuerung aufgrund der Einführung der Globalbudgetierung; Teilrevision der Gemeindeordnung und Teilrevision des Geschäftsreglements des Stadtrats vom 11. September 2002, S. 18.

⁸⁶ Vortrag Gemeinderat vom 11. September 2002, S. 18.

⁸⁷ Pflichtenheft schriftlicher Bericht zur Entschlackung der Gemeindeordnung (GO) bezüglich Kommissionswesen – Freihändiges Verfahren – vom 19. Dezember 2019.

⁸⁸ PETER SALADIN, Verantwortung als Staatsprinzip. Ein neuer Schlüssel zur Lehre vom modernen Rechtsstaat, Bern/Stuttgart 1984, S. 49.

Stufe» – die Legitimation einer vorberatenden Kommission an der Frage, wie repräsentativ das Parlament und die im Parlament vertretenen politischen Überzeugungen in der Kommission vertreten sind. Dieser Aspekt der politischen Legitimation einer Kommission hat seinen rechtlichen Niederschlag im gesetzlichen Minderheitenschutz nach Art. 38 ff. GG gefunden, der auch für Kommissionen gilt – entgegen dem, was Art. 38 GG entnommen werden könnte, auch für Kommissionen ohne Entscheidungsbefugnis wie rein vorberatende Kommissionen (Art. 39 Abs. 1 GG)⁸⁹ und nach bewusstem Entscheid des Gesetzgebers nicht nur für «politische» Kommissionen, sondern auch für so genannte Fachkommissionen.⁹⁰

- 82 Unter dem Aspekt der Legitimation, aber auch der Handlungsfähigkeit einer Behörde wird nicht selten auch die Frage der **Amtsdauer** der Behördenmitglieder und einer allfälligen **Amtszeitbeschränkung** diskutiert. Wie die häufigen Diskussionen um Flexibilität bei der Wahl von Behörden und die Gefahr des «Sesselklebens» belegen, kann auch diesen Aspekt unter Umständen politisches Gewicht zukommen.
- 83 Unter dem Gesichtswinkel der Legitimation ist oft auch die Grösse eines Gremiums, insbesondere etwa eines Gemeinderats, ein viel diskutiertes Thema. Für vorberatende Kommissionen erscheint dieser Aspekt allerdings für die «Gesamtpolitik» eher zweitrangig. Wieviele Mitglieder eine Kommission aufweisen soll, ob beispielsweise 9 oder 9 Mitglieder angezeigt sind, wird sinnvollerweise durch das einsetzende Organ, im vorliegenden Fall also durch den Stadtrat, bestimmt.

4.2.3 **Flexibilität und «Lesefreundlichkeit» der Regelung**

- 84 Als Gegenstück zu den Überlegungen zur Legitimation der Parteien und teilweise auch zur Gewaltenteilung, die tendenziell eher für eine einlässliche Regelung sprechen, lassen sich auch Argumente für eine möglichst schlanke Lösung ins Feld führen. Für eine eher knappe Regelung in der GO spricht in erster Linie das Argument der **Flexibilität**. Nach geltendem Recht erfordert beispielsweise eine Änderung der Aufgabenteilung unter den verschiedenen Kommissionen (Finanzdelegation und Sachkommissionen) in Bezug auf die Prüfung des Produktegruppen-Budget und das entsprechende Verfahren im Rahmen der Vorbereitung des Geschäfts für den Stadtrat (vgl. Art. 72d und 74 Abs. 3 GO) eine Volksabstimmung. Dazu kann mit Fug die Frage gestellt werden, ob dieser Aspekt für die «Gesamtpolitik» und namentlich für die Stimmberechtigten von so grosser Bedeutung ist, dass sich der Aufwand für eine Volksabstimmung lohnt.
- 85 Für eine eher schlanke Regelung in der GO spricht auch das Argument der «Lesefreundlichkeit». Die GO soll als «Verfassung» **übersichtlich** über die Grundzüge der Organisation und über das Zusammenwirken oder obersten Organe im Allgemeinen Auskunft geben. Enthält die GO dazu zahlreiche Detail-Regelungen, kann dies – namentlich auch unter dem Aspekt der oft beklagten «Gesetzesflut» – der Information abträglich sein. Verzichtbar erscheinen detaillierte Regelungen vor allem auch mit Blick auf die Tatsache, dass Interessierte ohne Weiteres die Möglichkeit haben, die einschlägigen Erlasse wie namentlich das

⁸⁹ UELI FRIEDERICH, Kommentar zum Gemeindegesetz des Kantons Bern, Bern 1999, Art. 39 N 4.

⁹⁰ FRIEDERICH, Kommentar GG, Art. 39 N 5.

GRSR, die von Gesetzes wegen öffentlich zugänglich sind,⁹¹ zu konsultieren.

- 86 Gegen Überlegungen dieser Art kann kaum eingewendet werden, eine schlanke Regelung auf der Stufe der GO bedeute einen nicht zu verantwortenden «Demokratieabbau». Haben die Stimmberechtigten der Stadt Bern den Gemeinderat ermächtigt, die Organisation der Stadtverwaltung – die für betroffene Privaten von deutlich grösserer praktischer Bedeutung als die Organisation der vorberatenden Kommissionen des Stadtrats sein dürfte – selbst durch Verordnung festzulegen (Art. 100 Abs. 1 Bst. a GO), darf erwartet werden, dass sie auch dem Stadtrat, der immerhin der ordentliche Gesetzgeber der Stadt ist (Art. 52 Abs. 2 GG), die Regelung der eigenen Kommissionen zubilligen.

4.3 Fazit

- 87 Rein **rechtlich** betrachtet könnte die GO mehr oder weniger vollständig auf eine Regelung der Kommissionen verzichten – allenfalls mit der Ausnahme, dass die Delegation selbständiger Entscheidungsbefugnisse an Ausschüsse oder einzelne Kommissionsmitglieder in der GO geregelt werden muss.

- 88 Zumindest politische und teilweise auch rechtliche Überlegungen können aber gegen eine vollständige Streichung aller Bestimmungen über die Kommissionen sprechen. Regelungen, die **das «gewaltenteilige» Verhältnis zwischen Stadtrat und Gemeinderat substanziell berühren**, lassen sich den Grundzügen der Gemeindeorganisation zurechnen, was eine Aufnahme in die GO zu rechtfertigen vermag. Argumente lassen sich auch für die Ansicht anführen, die politische Legitimation einer Kommission und damit die **parteilpolitische Zusammensetzung** und unter Umständen ebenso die **Amtsdauer der Kommissionsmitglieder** sowie eine allfällige Amtszeitbeschränkung seien von einigem politischen Interesse, weshalb Bestimmungen zu diesen Aspekten in der GO verbleiben sollten.

Soll die GO – wie der eingangs formulierte Auftrag (vorne Ziffer 1.2) dies verlangt – im Bereich des Kommissionswesens entschlackt werden, fällt eine bloss systematische und redaktionelle Neufassung unter Beibehaltung der heutigen «Normdichte» ausser Betracht. Kaum eine gangbare Option dürfte die andere, rechtlich an sich zulässige «Extremlösung» eines vollständigen Verzichts auf Bestimmungen über vorberatende Kommissionen, d.h. die vollständige Aufhebung des 5. Abschnitts im 6. Kapitel der GO, sein.

Für die gewünschte Entschlackung der GO bietet sich eine Lösung an, die **alles rechtlich oder politisch Wesentliche**, aber auch **nur** das rechtlich oder politisch Wesentliche enthält. Eine solche Lösung beschränkt sich sinnvollerweise grundsätzlich auf **allgemeine Bestimmungen über die Kommissionen und verzichtet**, abgesehen von den Besonderheiten der Aufsichtskommission, auf Vorgaben zur «kommissionsinternen Arbeitsteilung» und damit auf **Bestimmungen über den Bestand, die Aufgaben und die Organisation der einzelnen Kommissionen**.

⁹¹ Art. 47 der Gemeindeverordnung vom 16. Dezember 1998 (GV; BSG 170.111).

Zur Frage, ob die Gemeindeordnung überhaupt Bestimmungen über die vorberatenden Kommissionen des Stadtrats enthalten soll und wie einlässlich diese Kommissionen in der GO geregelt werden sollen, bestehen praktisch keine zwingenden rechtlichen Vorgaben. Diese Frage ist keine Angelegenheit der exakten Wissenschaften, sondern in erster Linie politisch zu entscheiden.

Soll die GO alles rechtlich oder politisch Wesentliche, aber auch nur das Wesentliche, zu den Kommissionen enthalten, erscheint unter dem Strich eine deutliche «Entschlackung» der GO angezeigt. Nach diesem Grundsatz können namentlich die Bestimmungen über den Bestand einzelner Kommissionen sowie über deren Grösse (Mitgliederzahl) und Aufgaben und damit auch über die «Aufgabenteilung» unter den vorberatenden Kommissionen gestrichen werden. Welche Kommissionen der Stadtrat für die Vorbereitung seiner Geschäfte genau einsetzt, dürfte die «Gesamtpolitik» nur sehr beschränkt interessieren.

Mindestens prüfenswert erscheinen demgegenüber allgemeine Grundsatzbestimmungen über die vorberatenden Kommissionen und insbesondere über die Aufsichtskommission und deren Befugnisse, soweit sie das Verhältnis zur Exekutive (Gemeinderat, Stadtverwaltung) berühren, unter Umständen auch Bestimmungen über die parteipolitische Zusammensetzung der Kommissionen und die Amtsdauer der Kommissionsmitglieder. Sollen die Kommissionen Entscheidungsbefugnisse an Ausschüsse oder einzelne Mitglieder delegieren können, ist eine Regelung in der GO auch dazu erforderlich.

5 Vorschlag für eine Neuregelung

5.1 Allgemeines

⁸⁹ Den vorstehenden Überlegungen entspräche in etwa eine Neuregelung der Kommissionen im 6. Abschnitt des 5. Kapitels der GO, die etwa die folgenden Punkte umfasst:

- Grundsatzbestimmung, wonach der Stadtrat eine Aufsichtskommission und vorberatende Kommissionen einsetzt
- Parteipolitische Zusammensetzung der Kommissionen
- Amtsdauer der Kommissionsmitglieder
- Grundsätze für die Aufsichtskommission und ihre Aufgaben
- Allgemeine Grundsatzbestimmung über die (ständigen oder nichtständigen) vorberatenden Kommissionen, ohne Regelung der Einzelheiten und insbesondere ohne Regelung der «Aufgabenteilung» unter den Kommissionen

- Informations- und Einsichtsrechte der Kommissionen und von Ausschüssen im Allgemeinen und der Aufsichtskommission im Besonderen, einschliesslich Regelungen zum Amtsgeheimnis
- Hinweis auf Ausführungsbestimmungen (GRSR) und deren Inhalt

90 Zu diesen Punkten wird unter der nachfolgenden Ziffer 5.2 ein möglicher konkreter Normtext vorgeschlagen. Der Vorschlag umfasst an Stelle der heutigen 15 Artikel noch 7 Artikel.

91 Der Vorschlag orientiert sich in inhaltlicher Hinsicht grundsätzlich am geltenden Recht und enthält keine grundlegenden materiellen Änderungen, erlaubt sich aber gewisse systematische und redaktionelle Anpassungen. Selbstverständlich wäre denkbar, dass die Regelungen auch inhaltlich grundlegend überdacht werden. Entsprechende Vorschläge gingen aber über den Auftrag zu diesem Bericht hinaus. Der nachstehende Regelungsvorschlag wird in der diesem Papier beiliegenden Synopsis der geltenden Regelung gegenübergestellt und näher kommentiert.

5.2 Möglicher neuer Normtext

92 Die Regelung im 6. Abschnitt des 5. Kapitels könnte nach dem Ausgeführten wie folgt lauten:

6. Abschnitt: Aufsichtskommission und vorberatende Kommissionen

Art. 71 Grundsatz

¹ Der Rat bestellt aus seiner Mitte

- a. eine Aufsichtskommission;
- b. vorberatende Kommissionen für die Vorbereitung der Ratsgeschäfte.

² Er regelt die Einzelheiten in der Geschäftsordnung. Er regelt namentlich

- a. die Mitgliederzahl oder deren Rahmen, die Zuständigkeiten und die Organisation der ständigen Kommissionen;
- b. die Möglichkeit der Kommissionen, Ausschüssen oder einzelnen Kommissionsmitgliedern selbständige Entscheidbefugnisse zu übertragen;
- c. die Möglichkeit der Kommissionen, parlamentarische Vorstösse einzureichen;
- d. die Zusammenarbeit der Kommissionen und das Zusammenwirken mit dem Gemeinderat und der Stadtverwaltung;
- e. soweit erforderlich die Einsetzung nichtständiger Kommissionen.

Art. 72 Zusammensetzung

¹ Der Rat berücksichtigt bei der Wahl der Kommissionsmitglieder die Stärke der Parteien im Rat angemessen.

² Die Sitze aller ständigen vorberatenden Kommissionen werden zusammengezählt und den Fraktionen zugeteilt.

Art. 73 Amtsdauer, Wiederwahl

¹ Die Amtsdauer der Mitglieder der ständigen Kommissionen beträgt vier Jahre.

² Die Wiederwahl für eine weitere Amtsdauer ist möglich.

Art. 74 Aufsichtskommission

¹ Die Aufsichtskommission führt die Oberaufsicht über die Geschäftsführung des Gemeinderats und der Verwaltung sowie der städtischen Anstalten.

² Sie prüft, ob die beaufsichtigten Stellen ihre Aufgaben recht- und ordnungsmässig erfüllen.

³ Sie berichtet dem Rat über das Ergebnis ihrer Prüfungen und stellt die erforderlichen Anträge.

⁴ Der Rat kann der Aufsichtskommission weitere Aufgaben, namentlich die Vorberatung von Geschäften, zuweisen.

Art. 75 Vorberatende Kommissionen

¹ Die vorberatenden Kommissionen bereiten die Ratsgeschäfte vor und stellen dem Rat Antrag.

² Der Rat setzt für wichtige Sachbereiche ständige vorberatende Kommissionen ein.

³ Er kann für die Vorbereitung besonderer Geschäfte durch einfachen Beschluss nichtständige Kommissionen einsetzen.

Art. 76 Informations- und Einsichtsrechte

¹ Die Kommissionen und die durch eine Kommission eingesetzten Ausschüsse können im Rahmen ihrer Zuständigkeiten

- a. vom Gemeinderat oder vom zuständigen Mitglied des Gemeinderats Berichte und andere Unterlagen zum Geschäft verlangen;
- b. weitere Akten einsehen, auf welche die vorgelegten Unterlagen Bezug nehmen;
- c. Besichtigungen durchführen und, im Einverständnis mit dem zuständigen Mitglied des Gemeinderats, Personen aus der Stadtverwaltung oder Mitarbeitende einer städtischen Anstalt zum Geschäft befragen.

² Der Gemeinderat entscheidet über die Herausgabe von Akten und die Entbindung vom Amtsgeheimnis, wenn eine Kommission Einsicht in Akten oder Auskünfte zu Angelegenheiten verlangt, die ihrer Natur nach oder nach besonderer Vorschrift geheim zu halten sind.

³ Er kann an Stelle der Herausgabe von Akten einen besonderen Bericht erstatten, wenn dies zur Wahrung des Amtsgeheimnisses unerlässlich ist.

Art. 77 Besondere Befugnisse der Aufsichtskommission

¹ Die Aufsichtskommission oder ein durch diese eingesetzter Ausschuss kann im Rahmen der Oberaufsicht zusätzlich zu den Vorkehren gemäss Artikel 76 nach vorgängiger Orientierung des zuständigen Mitglieds des Gemeinderats Inspektionen in der Stadtverwaltung durchführen.

² Sie oder ein durch sie eingesetzter Ausschuss kann überdies nach Anhören des Gemeinderats

- a. Mitglieder des Gemeinderats, Personen aus der Stadtverwaltung und Mitarbeitende städtischer Anstalt auch zu Angelegenheiten anhören, die dem Amtsgeheimnis unterstehen;
- b. Einsicht in Akten nehmen, die dem Amtsgeheimnis unterstehen, wenn der Gemeinderat einen Bericht nach Artikel 76 Absatz 3 vorgelegt hat.

Art. 78-80 aufgehoben

5.3 Varianten

93 Nur der Vollständigkeit halber sei angemerkt, dass zu den einzelnen Bestimmungen selbstverständlich Alternativen denkbar sind. Möglich wären z.B. die folgenden, etwas ausführlicheren Regelungen zu einzelnen Artikeln (Änderungen gegenüber dem Vorschlag unter Ziffer 5.2 fett und kursiv):

6. Abschnitt: Aufsichtskommission und vorberatende Kommissionen

Art. 71 Grundsatz

¹ Der Rat bestellt aus seiner Mitte

- a. eine Aufsichtskommission;
- b. vorberatende Kommissionen für die Vorbereitung der Ratsgeschäfte.

² Er regelt die Einzelheiten **im Rahmen der Bestimmungen dieses Abschnitts** in der Geschäftsordnung. Er regelt namentlich

- a. die Mitgliederzahl oder deren Rahmen, die Zuständigkeiten und die Organisation der ständigen Kommissionen;
- b. die Möglichkeit der Kommissionen, Ausschüssen oder einzelnen Kommissionsmitgliedern selbständige Entscheidungsbefugnisse zu übertragen;
- c. die Möglichkeit der Kommissionen, parlamentarische Vorstösse einzureichen;
- d. die Zusammenarbeit der Kommissionen und das Zusammenwirken mit dem Gemeinderat und der Stadtverwaltung;
- e. soweit erforderlich die Einsetzung nichtständiger Kommissionen.

Art. 72 Zusammensetzung

¹ Der Rat berücksichtigt bei der Wahl der Kommissionsmitglieder die Stärke der Parteien im Rat angemessen.

² Die Sitze aller ständigen vorberatenden Kommissionen werden zusammengezählt und den Fraktionen zugeteilt.

Art. 73 Amtsdauer, Wiederwahl

¹ Die Amtsdauer der Mitglieder der ständigen Kommissionen beträgt vier Jahre. **Bei Neuwahlen während des Kalenderjahrs wird dieses nicht angerechnet.**

² Die Wiederwahl für eine weitere Amtsdauer ist möglich.

Art. 74 Aufsichtskommission

¹ Die Aufsichtskommission führt die Oberaufsicht über die Geschäftsführung des Gemeinderats und der Verwaltung sowie der städtischen Anstalten.

² Sie prüft, ob die beaufsichtigten Stellen ihre Aufgaben recht- und ordnungsmässig erfüllen.

³ Sie berichtet dem Rat über das Ergebnis ihrer Prüfungen und stellt die erforderlichen Anträge.

⁴ Der Rat kann der Aufsichtskommission weitere Aufgaben, namentlich die Vorberatung von Geschäften, zuweisen.

Art. 75 Vorberatende Kommissionen

¹ Die vorberatenden Kommissionen bereiten die Ratsgeschäfte vor und stellen dem Rat Antrag.

² Der Rat setzt **ständige vorberatende Kommissionen ein**

- a. *für die Gesamtbeurteilung des Produktgruppen-Budgets, des Jahresberichts des Gemeinderats, den Integrierten Aufgaben- und Finanzplan und die Berichte der externen Revisionsstelle sowie für die Ergebnisprüfung nach Artikel 135b Absatz 4;*
- b. *für Geschäfte im Bereich der Agglomerations- und Regionalpolitik;*
- c. *für weitere wichtige Sachbereiche.*

³ Er kann für die Vorbereitung besonderer Geschäfte durch einfachen Beschluss nichtständige Kommissionen einsetzen.

Art. 76 Informations- und Einsichtsrechte

¹ Die Kommissionen und die durch eine Kommission eingesetzten Ausschüsse können im Rahmen ihrer Zuständigkeiten

- a. *vom Gemeinderat oder vom zuständigen Mitglied des Gemeinderats Berichte und andere Unterlagen zum Geschäft verlangen;*
- b. *weitere Akten einsehen, auf welche die vorgelegten Unterlagen Bezug nehmen;*
- c. *Besichtigungen durchführen;*
- d. *Mitglieder des Gemeinderats oder, im Einverständnis mit dem zuständigen Mitglied des Gemeinderats, Personen aus der Stadtverwaltung oder Mitarbeitende einer städtischen Anstalt zum Geschäft befragen;*
- e. *sachverständige Dritte beiziehen und Gutachten in Auftrag geben;*
- f. *Vertreterinnen und Vertreter interessierter Kreise anhören.*

² Der Gemeinderat entscheidet über die Herausgabe von Akten und die Entbindung vom Amtsgeheimnis, wenn eine Kommission Einsicht in Akten oder Auskünfte zu Angelegenheiten verlangt, die ihrer Natur nach oder nach besonderer Vorschrift geheim zu halten sind.

³ Er kann an Stelle der Herausgabe von Akten einen besonderen Bericht erstatten, wenn dies zur Wahrung des Amtsgeheimnisses unerlässlich ist.

Art. 77 Besondere Befugnisse der Aufsichtskommission

¹ Die Aufsichtskommission oder ein durch diese eingesetzter Ausschuss kann im Rahmen der Oberaufsicht zusätzlich zu den Vorkehren gemäss Artikel 76 nach vorgängiger Orientierung des zuständigen Mitglieds des Gemeinderats Inspektionen in der Stadtverwaltung durchführen.

² Sie oder ein durch sie eingesetzter Ausschuss kann überdies nach Anhören des Gemeinderats

- a. Mitglieder des Gemeinderats, Personen aus der Stadtverwaltung und Mitarbeitende städtischer Anstalt auch zu Angelegenheiten anhören, die dem Amtsgeheimnis unterstehen;
- b. Einsicht in Akten nehmen, die dem Amtsgeheimnis unterstehen, wenn der Gemeinderat einen Bericht nach Artikel 76 Absatz 3 vorgelegt hat.

Art. 78-80 aufgehoben

⁹⁴ Diese Varianten werden in der beiliegenden Synopsis nicht besonderes kommentiert.

5.4 Alternative: Beschränkung auf das Minimum

⁹⁵ Als Alternative wäre denkbar, auch politische Überlegungen mehr oder weniger auszuklammern und die Bestimmungen über die Kommissionen in Anlehnung an die Regelungen in der Kantons- und Bundesver-

fassung (vorne Ziffer 3.4.4) auf einige wenige Kernpunkte zu reduzieren, beispielsweise auf die folgenden:

- Grundsatz, dass der Stadtrat ständige oder nichtständige Kommissionen einsetzen kann
- Knappe Grundsatzbestimmung über die «gewaltenübergreifende» Tätigkeit der Aufsichtskommission
- Vorgaben zum Mindestinhalt der Ausführungsbestimmungen, z.B. Befugnisse von Kommissionen gegenüber der Exekutive und zur Möglichkeit, Entscheidungsbefugnisse an Ausschüsse oder Mitglieder zu delegieren

96 Der Normtext nach dieser «Minimalvariante» könnte etwa den folgenden Wortlaut aufweisen:

6. Abschnitt: Aufsichtskommission und vorberatende Kommissionen

Art. 71 Grundsatz

Der Rat bestellt aus seiner Mitte

- a. eine Aufsichtskommission;
- b. ständige oder nichtständige vorberatende Kommissionen für die Vorbereitung der Ratsgeschäfte.

Art. 72 Aufsichtskommission

¹ Die Aufsichtskommission führt die Oberaufsicht über die Geschäftsführung des Gemeinderats und der Verwaltung sowie der städtischen Anstalten.

² Der Rat kann der Aufsichtskommission weitere Aufgaben zuweisen.

Art. 73 Ausführungsbestimmungen

¹ Der Rat regelt die Einzelheiten zu den Kommissionen in der Geschäftsordnung.

² Er regelt darin namentlich

- a. die Mitgliederzahl oder deren Rahmen, die Zuständigkeiten und die Organisation der ständigen Kommissionen;
- b. die Möglichkeit der Kommissionen, Ausschüssen oder einzelnen Kommissionsmitgliedern selbständige Entscheidungsbefugnisse zu übertragen;
- c. die Informations- und Einsichtsrechte und das weitere Zusammenwirken mit dem Gemeinderat und der Stadtverwaltung.

Art. 74-80 aufgehoben

97 Auch diese «Minimalvariante» wird in der beiliegenden synoptischen Darstellung kurz kommentiert.

Bern, 30. März 2020



Dr. Ueli Friederich